

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องมีความหมายรวมถึงหนังสือ ตำรา เอกสาร ผลงานวิจัย บทความ หรือเอกสารอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาค้นคว้า การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง หมายถึง การที่ผู้ศึกษาได้ศึกษา ค้นคว้า อ่าน หรือเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งที่เป็นข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง และข้อมูลที่เป็นความคิดเห็นจากวรรณกรรมและงานวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวกับแนวคิด หลักการ ระเบียบวิธีศึกษา ตัวแปร หรือเรื่องอื่นใด โดยนำมาใช้ในการศึกษา เรื่อง “การพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ในจังหวัดนครนายก” ในครั้งนี้ การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องนั้น มีประโยชน์ รวมตลอดทั้งมีความสอดคล้อง เกี่ยวข้อง หรือสัมพันธ์กับหัวข้อหรือส่วนอื่น ๆ ของการศึกษาด้วย กล่าวคือ จะทำให้ผู้ศึกษาได้ทราบและเข้าใจว่า (1) เรื่องที่กำลังศึกษาได้เคยมีใครศึกษาไว้ก่อนแล้วมากน้อยเพียงใด (2) มีปัญหาใดบ้าง และมีแนวทางแก้ไขอย่างไร (3) ควรศึกษาซ้ำหรือศึกษาเรื่องอื่นใดเพิ่มขึ้น และ (4) หากไม่เคยมีใครศึกษา อาจารย์เริ่มศึกษาได้ นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ผู้ศึกษาอาจนำไปใช้เป็นแนวทางในการสร้างหรือกำหนด (1) กรอบแนวคิด การวิจัย (2) วัตถุประสงค์การวิจัย และขอบเขตการวิจัย (3) คำจำกัดความหรือนิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการศึกษา (4) วิธีดำเนินงานวิจัย (5) แบบสอบถาม และ (6) ปัญหา ตลอดจนข้อเสนอแนะ หรือการพัฒนาของการศึกษา เป็นต้น (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2553: 15) ในหนังสือ เรื่อง “หลักการและเทคนิคการเขียนงานวิจัย วิทยานิพนธ์ และรายงาน”) (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพช) ผู้ศึกษาได้จัดแบ่งหัวข้อในบทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง นี้ ตามหัวข้อวิทยานิพนธ์ วัตถุประสงค์การวิจัย และกรอบแนวคิดการวิจัย โดยจัดแบ่งเป็น 4 หัวข้อ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา การบริหารจัดการ และยุทธศาสตร์
2. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB หรือกรอบแนวคิด PAMS-POSDCoRB 11 ด้าน
3. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหา และการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ
4. ความเป็นมา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์

1. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา การบริหารจัดการ และยุทธศาสตร์

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาการบริหารจัดการ และยุทธศาสตร์ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดหรือความหมายของคำต่าง ๆ โดยนำเสนอเรียงตามลำดับปี พ.ศ. จากปี พ.ศ. เก่าสุดถึงใหม่สุด รวมทั้งเริ่มจากนักวิชาการไทย และตามด้วยนักวิชาการต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ในบางแห่งได้นำความหมายของพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน มาแสดงไว้ด้วยในหัวข้อแรก เนื่องจากต้องการให้ทราบและเข้าใจความหมายอย่างเป็นทางการของความหมายของคำนั้น ๆ ก่อน หัวข้อนี้แบ่งออกเป็น 3 หัวข้อย่อย ได้แก่

- 1.1 ความหมายของการพัฒนา
- 1.2 ความหมายของการบริหารจัดการ
- 1.3 ความหมายของยุทธศาสตร์

1.1 ความหมายของการพัฒนา มีนักวิชาการได้ให้ความเห็นไว้ ดังนี้

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2526: 5) ในหนังสือ เรื่อง “การพัฒนาชุมชน” ได้ให้ความหมายของการพัฒนาว่า หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่มีการกำหนดทิศทาง (directed change) หรือการเปลี่ยนแปลงที่ได้วางแผนไว้แน่นอนล่วงหน้า (planned change)

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526: 1) ในหนังสือ เรื่อง “หลักการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท” ให้ความหมายของคำว่า พัฒนา หมายถึง การกระทำให้เกิดขึ้น คือเปลี่ยนจากสภาพหนึ่งไปสู่อีกสภาพหนึ่งที่ดีกว่า

วิทยากร เชียงกูล (2527: 17-18) บทวิเคราะห์ เรื่อง “การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมไทย” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ฉบับแรก) กล่าวไว้ว่า การพัฒนาที่แท้จริงควรหมายถึงการทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมีความสุข ความสะดวกสบาย ความอยู่ดีกินดี ความเจริญทางศิลปวัฒนธรรมและจิตใจและความสงบสันติ ซึ่งนอกจากจะขึ้นอยู่กับที่ได้รับปัจจัยทางวัตถุเพื่อสนองความต้องการของร่างกายแล้ว ประชาชนยังต้องการพัฒนาทางด้านการศึกษาสิ่งแวดล้อมที่ดี การพักผ่อนหย่อนใจ และการพัฒนาทางวัฒนธรรมและจิตใจด้านต่าง ๆ ด้วย ความต้องการทั้งหมดนี้บางครั้งเราเรียกกันว่าเป็นการพัฒนา “คุณภาพ” เพื่อให้เห็นว่า การพัฒนาไม่ได้ขึ้นอยู่กับการเพิ่มปริมาณสินค้าหรือการเพิ่มรายได้เท่านั้น หากอยู่ที่การเพิ่มความพอใจความสุขของประชาชนมากกว่า

ศิริชัย ไตรสารศรี (อ้างใน จรัญ บุญทะคุต 2541: 36) วิทยานิพนธ์ เรื่อง “ขีดความสามารถในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณี จังหวัดปัตตานี” ได้ให้ความหมายของการพัฒนา หมายถึง แนวคิดในการปรับปรุงฟื้นฟูธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีสภาพดีขึ้น

พะยอม วงศ์สารศรี (2551: 156) ในหนังสือ เรื่อง “การบริหารทรัพยากรมนุษย์” (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต) กล่าวว่า การพัฒนา หมายถึง การทำให้มีคุณภาพขึ้น ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับบุคคลก็คือ การดำเนินการเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ และทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติงานที่ตนรับผิดชอบให้มีคุณภาพประสบผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจแก่องค์การ

วิรัช วิรัชนิการวรรณ (2551: 9) ในหนังสือ เรื่อง “การพัฒนาเมืองและชนบทประยุกต์” มีความเห็นว่า การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่มีการกระทำให้เกิดขึ้น หรือมีการวางแผนกำหนดทิศทางไว้ล่วงหน้า โดยการเปลี่ยนแปลงนี้ต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น ถ้าเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ไม่ดี ก็ไม่เรียกว่าการพัฒนา ขณะเดียวกัน การพัฒนามิได้หมายถึงการเพิ่มขึ้นปริมาณสินค้าหรือรายได้ของประชาชนเท่านั้น แต่หมายความรวมถึงการเพิ่มความพึงพอใจและเพิ่มความสุขของประชาชนด้วย

ฮูแวลท์ (Hoogvelt) (1982: 11) ในหนังสือ เรื่อง “The Third World in Global Development” เชื่อว่า การพัฒนาเป็นกระบวนการหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจภายใต้การแบ่งโลกออกเป็นโลกที่พัฒนาและไม่พัฒนา ฮูแวลท์ อธิบายว่า การพัฒนามีอยู่ 3 ฐานะ ได้แก่

1. การพัฒนาในฐานะที่เป็นกระบวนการ ในความหมายนี้หมายถึงกระบวนการวิวัฒนาการของความเจริญเติบโตและการเปลี่ยนแปลงของสังคมมนุษย์รวมทั้งขององค์กรทางวัฒนธรรมด้วย การพัฒนาในฐานะนี้เกี่ยวกับทฤษฎีวิวัฒนาการทั้งแนวเก่า แนวใหม่ ความแตกต่างทางสังคม การผสมผสานและการปรับตัวด้วยการทำให้ดีขึ้น ตลอดจนขั้นตอนของวิวัฒนาการทางสังคม

2. การพัฒนาในฐานะที่เป็นการปฏิสัมพันธ์ ในฐานะนี้ เป็นการมองการพัฒนาว่าเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงและความเจริญเติบโตของสังคมด้วยการติดต่อสัมพันธ์กับสังคมต่าง ๆ ฮูแวลท์ได้อธิบายถึงการพัฒนาของสังคมที่ค่อยพัฒนาด้วยการติดต่อสัมพันธ์ทางการค้า ระบบพาณิชย์ ระบบอาณานิคม อาณานิคมยุคใหม่ การแปลงสภาพโครงสร้างของสังคมดั้งเดิมด้วยการเป็นสมัยใหม่ภายใต้ลัทธิอาณานิคม การแพร่กระจายทัศนคติ ค่านิยม สถาบันต่าง ๆ ภายใต้ลัทธิอาณานิคม และการขาดตอนของกระบวนการวิวัฒนาการ

3. การพัฒนาในฐานะที่เป็นการปฏิบัติการ การพัฒนาในฐานะนี้ถือว่า การพัฒนาจะต้องมีการวางแผนอย่างรอบคอบและตรวจสอบกระบวนการแห่งความเจริญเติบโตและการเปลี่ยนแปลงโดยมีเป้าหมายให้เลือกสำหรับการพัฒนาหลาย ๆ เป้าหมาย รวมทั้งรูปแบบของการพัฒนาเป็นต้น

ที. อาร์. แบตเทน (T. R. Batten) (1995: 2) ในหนังสือ เรื่อง “Communiton and Their Development: An Introductory Study with Special Reference to the Tropics” ได้ให้ความหมายของการพัฒนาว่า หมายถึง การเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น

สรุปและวิเคราะห์ จากการศึกษาความหมายของ คำว่า “การพัฒนา” ของนักวิชาการทั้งหลายที่ได้นำเสนอไว้แล้วข้างต้น ผู้ศึกษาจึงได้นำมาสรุปเป็นความหมายของการพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนจากสภาพหนึ่งไปสู่อีกสภาพหนึ่ง ซึ่งมีการปรับปรุงให้ดีขึ้น โดยมีการวางแผนไว้ล่วงหน้า

ในเวลาเดียวกัน จากการวิเคราะห์ ผู้ศึกษามีความเห็นว่ นักวิชาการแต่ละคนได้ให้ความหมายของการพัฒนาไว้แตกต่างกัน เช่น ฮูจเว็ลท์ อธิบายความหมายของการพัฒนาไว้ 3 ฐานะ คือ การพัฒนาในฐานะที่เป็น (1) กระบวนการ (2) การปฏิสัมพันธ์ และ (3) การปฏิบัติการ ขณะที่ วิทยากร เชียงกูล กล่าวว่า การพัฒนา คือ การทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้มีความสุขในทุก ๆ ด้าน ส่วน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ เห็นว่า การพัฒนา หมายถึง การกระทำที่มีการกำหนด หรือมีการวางแผนไว้ล่วงหน้า โดยมุ่งให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้น รวมทั้งมุ่งเน้นการเพิ่มความพึงพอใจและความสุขของประชาชน เช่นนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า ฮูจเว็ลท์ ให้ความหมายของการพัฒนาเน้นไปทางด้านปัจจัยภายนอก ไม่ได้คำนึงถึงความรู้สึกรักในจิตใจของประชาชน ซึ่งไม่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ปัจจุบัน ในขณะที่ นักวิชาการอีก 2 คน คือ วิทยากร เชียงกูล และวิรัช วิรัชนิภาวรรณ ให้ความหมายของการพัฒนาไปในทิศทางเดียวกัน คือ มุ่งเน้นให้ประชาชนมีความสุขในทุกด้าน เพียงแต่ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ให้ความหมายของการพัฒนาได้เป็นระบบมากกว่า นั่นคือ นอกจากจะทำให้ประชาชนมีความสุขในทุกด้านแล้ว ยังต้องเป็นการกระทำที่มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า และมุ่งให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นอีกด้วย

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ศึกษาจึงได้นำความหมายของการพัฒนาของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ มาเป็นพื้นฐานในการกำหนดความหมายของการพัฒนา ที่เป็นการคิดเห็นของผู้ศึกษาเองและใช้ในการศึกษาครั้งนี้ โดยหมายถึง “การกำหนด และการวางแผนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้า โดยมุ่งเน้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ในจังหวัดนครนายก”

สำหรับเหตุผลที่นำความหมายของการพัฒนาของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ มาใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดความหมายของการพัฒนาที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เนื่องจากผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นการให้ความหมายของคำว่า การพัฒนา ที่มุ่งเน้นให้เกิดความเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น เข้าใจง่าย และสะดวกต่อการนำมาปรับใช้ได้อย่างสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้

1.2 ความหมายของการบริหารจัดการ มีหน่วยงาน และนักวิชาการหลายคนให้ความหมายคำว่า การบริหารจัดการ ไว้ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2543: 21-22) ในหนังสือ เรื่อง “องค์การและการบริหาร” ได้กล่าวถึงลักษณะของงานบริหารจัดการไว้ 3 ด้าน คือ

1. ในด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน งานบริหารจัดการ หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ปฏิบัติตนเป็นผู้นำภายในองค์กร
2. ในด้านของภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำ งานบริหารจัดการ หมายถึง การจัดระเบียบทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์กร และการประสานกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน
3. ในด้านของความรับผิดชอบ งานบริหารจัดการ หมายถึง การต้องทำให้งานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยการอาศัยบุคคลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550: 27) ในหนังสือ เรื่อง “การบริหารการจัดการ และการบริหารการพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐ” (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ็กสเปอร์เน็ท จำกัด) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การบริหารจัดการในฐานะที่เป็นกระบวนการ หรือกระบวนการบริหารจัดการ เกิดได้จากหลายแนวคิด เช่น โพสคอร์ท (POSDCoRB) เกิดจากแนวคิดของ ลูเทอร์ กุลลิก (Luther Gulick) และ ลินดอล เออร์วิค (Lyndall Urwick) ประกอบด้วยขั้นตอนการบริหารจัดการ 7 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดการคน (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ขณะที่กระบวนการบริหารจัดการตามแนวคิดของ เฮนรี ฟาโยล์ (Henry Fayol) ประกอบด้วย 5 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) หรือรวมเรียกว่า พอคค์ (POCCC)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550: 16-17) ในหนังสือ เรื่อง “การบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรมและแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพเพช) ได้อธิบายความหมายของคำว่า การบริหารจัดการ หมายถึง แนวทางการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานใด ๆ ที่หน่วยงาน และ/หรือ บุคลากรของหน่วยงานนำมาใช้ในการเปลี่ยนแปลง พัฒนา หรือสร้าง

ความสุขความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงและยั่งยืนให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ โดยเกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ เช่น (1) การบริหารนโยบาย (Policy) (2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) (3) การบริหารคุณธรรม (Morality) (4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยการ (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) (10) การรายงาน (Reporting) และ (11) การงบประมาณ (Budgeting) เช่นนี้ เป็นการนำ “กระบวนการบริหารจัดการ” ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมายของการบริหารจัดการด้วย หรืออีกตัวอย่างหนึ่ง คือ การบริหารจัดการ หมายถึง แนวทางการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานใด ๆ ที่หน่วยงาน และ/หรือ บุคลากรของหน่วยงานนำมาใช้ในการเปลี่ยนแปลง พัฒนา หรือสร้างความสุขความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงและยั่งยืนให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ โดยเกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ เช่น (1) การบริหารคน (Man) (2) การบริหารเงิน (Money) (3) การบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material) (4) การบริหารงานทั่วไป (Management) (5) การบริหารคุณธรรม (Morality) (6) การให้บริการประชาชน (Market) (7) การบริหารเวลา (Minute) (8) การบริหารข้อมูลข่าวสาร (Message) และ (9) การบริหารการวัดผล (Measurement) เช่นนี้ เป็นการนำ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ” ที่เรียกว่า 9M แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมายการบริหารจัดการ

สรุปและวิเคราะห์ จากการศึกษาความหมายของ คำว่า “การบริหารจัดการ” ของนักวิชาการทั้งหลายที่ได้นำเสนอไว้แล้วข้างต้น ผู้ศึกษาจึงได้นำมาสรุปเป็นความหมายของการบริหารจัดการ หมายถึง การร่วมกันทำกิจกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อสร้างความสุขความเจริญให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ

ในเวลาเดียวกัน จากการวิเคราะห์ ผู้ศึกษามีความเห็นว่ นักวิชาการแต่ละคนได้ให้ความหมายของการบริหารจัดการ ขณะที่ ธงชัย สันติวงษ์ ได้กล่าวถึงลักษณะของงานบริหารจัดการไว้ 3 ด้าน คือ (1) ด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน งานบริหารจัดการ จะหมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ปฏิบัติตนเป็นผู้นำภายในองค์การ (2) ด้านของภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำงานบริหารจัดการ จะหมายถึง การจัดระเบียบทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์การ และการประสานกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน (3) ด้านของความรับผิดชอบ งานบริหารจัดการ จะหมายถึง การต้องทำให้งานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยการอาศัยบุคคลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ส่วน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ เห็นว่า การบริหารจัดการ หมายถึง แนวทางการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานใด ๆ ที่หน่วยงาน และ/หรือ บุคลากรของหน่วยงานนำมาใช้ในการเปลี่ยนแปลง พัฒนา หรือสร้างความสุขความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงและยั่งยืนให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ เช่นนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า ธงชัย

สันติวงศ์ ให้ความหมายของการบริหารจัดการเน้นไปด้านภาระหน้าที่ของบุคคลใด บุคคลหนึ่งที่เป็นผู้นำภายในองค์กร และจัดระเบียบทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์กรเข้าด้วยกันเพื่อให้การทำงานสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ไม่ได้กล่าวถึงการพัฒนาหรือสร้างความสุขที่ยั่งยืนแก่ประชาชนและประเทศชาติ ในขณะที่ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ให้ความหมายของการพัฒนาที่มุ่งเน้นการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานหน่วยงาน และ/หรือ บุคลากรของหน่วยงานนำมาใช้ในการเปลี่ยนแปลง พัฒนาหรือสร้างความสุขความเจริญก้าวหน้าและยั่งยืนให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ โดยร่วมมือกันทำกิจกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน รวมทั้งมีขั้นตอนการการดำเนินงานอย่างเป็นระบบและครอบคลุมปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก มุ่งให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นอีกด้วย

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ศึกษาจึงได้นำความหมายของการบริหารจัดการของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ มาเป็นพื้นฐานในการกำหนดความหมายของ การบริหารจัดการ ที่ เป็นความคิดเห็นของผู้ศึกษาเองและใช้ในการศึกษาครั้งนี้ โดยหมายถึง “การร่วมกันทำกิจกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อสร้างความสุข ความเจริญให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานอย่างเป็นระบบและครอบคลุมปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก รวมทั้งมุ่งเน้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ในจังหวัดนครนายก”

สำหรับเหตุผลที่นำความหมายของการพัฒนาของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ มาใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดความหมายของการพัฒนาที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เนื่องจากผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นการให้ความหมายของคำว่า การบริหารจัดการ ที่มุ่งเน้นให้เกิดความเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น เข้าใจง่าย และสะดวกต่อการนำมาปรับใช้ได้อย่างสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยของการศึกษาครั้งนี้

1.3 ความหมายของยุทธศาสตร์ มีหน่วยงานและนักวิชาการให้ความหมายไว้ดังนี้

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546: 911) ได้ให้ความหมายคำว่า ยุทธศาสตร์ ไว้ว่า เป็นวิชาว่าด้วยการพัฒนาและการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ จิตวิทยา และกำลังรบทางทหารตามความจำเป็นทั้งในยามสงบและยามสงคราม

บุญเกียรติ ชีวะตระกูลกิจ (2547: 1) ในหนังสือ เรื่อง “การจัดการเชิงยุทธศาสตร์สำหรับ CEO” อธิบายความหมายว่า ยุทธศาสตร์ หรือ strategy ในภาษาอังกฤษ ซึ่งได้มีผู้รู้แปลเป็นไทยว่า “กลยุทธ์” และก็มีการใช้กันอย่างแพร่หลาย โดยที่ความหมายมักเป็นไปในทางลบ เช่น โกล်สุดท้ายของการเลือกตั้ง ผู้สมัครของแต่ละพรรคต่างจัดเอา “กลยุทธ์” ทุกรูปแบบออกมาทำหน้ากัน ทั้งเกทับบลัฟเฟลก อย่างนี้เป็นต้น อันที่จริง “กลยุทธ์” หรือ “ยุทธศาสตร์” หมายถึง “มุ่งเน้น

หรือท่อมเทพพยากร” ไปในเรื่องใดแล้วสามารถนำพาหมู่คณะไปสู่ความสำเร็จหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

พิเชษฐ วงศ์เกียรติจักร (2552: 108) ในหนังสือ เรื่อง “แนวคิด ยุทธศาสตร์ การบริหารการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในยุคโลกาภิวัตน์” ได้ให้ความหมายไว้ว่า ยุทธศาสตร์ คือ การพัฒนาโดยนำทั้งศาสตร์และศิลป์ในการวางแผน และวิธีการที่ชาญฉลาดลุ่มลึกกว่าเดิมเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเป็นเป้าหมายที่ยากเป็นพิเศษและไม่สามารถสำเร็จได้ด้วยวิธีการปกติ

นฤมล สุนทสวัสดิ์ (2552: 3) ในหนังสือ เรื่อง “การจัดการเชิงยุทธศาสตร์เพื่อความได้เปรียบทางการแข่งขัน” ให้ความหมายของยุทธศาสตร์ว่า เป็นภาพรวมหรือภาพใหญ่ในการทำสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสม ส่วนยุทธวิธีเป็นวิธีรายละเอียดของการกระทำให้สำเร็จ ยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดทิศทาง การกระทำที่ถูกต้องและจุดหมายปลายทางขององค์กร ในขณะที่ยุทธวิธีเป็นการดำเนินการเดินทางที่จะไปให้ถึงจุดหมายปลายทางด้วยวิธีการที่เหมาะสม

กรวิวัฒน์ กิจสวัสดิ์ (2553: 27) ในหนังสือ เรื่อง “การพัฒนาการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทาที่ตอบสนองความต้องการของนักศึกษา” ให้ความหมายของยุทธศาสตร์ว่า การกำหนดจุดมุ่งหมายการดำเนินงานทั้งในเชิงนโยบายและปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรที่ได้กำหนดไว้

สรุปและวิเคราะห์ หลังจากการศึกษาแนวคิดหรือความหมายของคำว่า “ยุทธศาสตร์” ของนักวิชาการทั้งหลายที่ได้นำเสนอไว้แล้วข้างต้น ผู้ศึกษาจึงได้นำมาสรุปเป็นความหมายของ ยุทธศาสตร์ หมายถึง การพัฒนาโดยการนำศาสตร์และศิลป์มาใช้ในการวางแผน และมีวิธีที่ชาญฉลาดที่ไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยวิธีการปกติให้สำเร็จลุล่วงตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้

ในเวลาเดียวกัน จากการวิเคราะห์พบว่า นักวิชาการแต่ละคนได้ให้ความหมายของยุทธศาสตร์ไปในทิศทางเดียวกัน เช่น บุญเกียรติ ชีวะตระกูลกิจ ให้ความหมายของยุทธศาสตร์ว่า การมุ่งเน้นหรือท่อมเทพพยากร ไปในเรื่องใดแล้วสามารถนำพาหมู่คณะไปสู่ความสำเร็จหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ขณะที่ พิชะฎ วงศ์เกียรติจักร หมายถึง การพัฒนาโดยนำทั้งศาสตร์และศิลป์ในการวางแผน และวิธีการที่ชาญฉลาดลุ่มลึกกว่าเดิมเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเป็นเป้าหมายที่ยากเป็นพิเศษและไม่สามารถสำเร็จได้ด้วยวิธีการปกติ ในขณะที่ กรวิวัฒน์ กิจสวัสดิ์ เห็นว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึง การกำหนดจุดมุ่งหมายการดำเนินงานทั้งในเชิงนโยบายและปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงานที่ได้กำหนดไว้ เช่นนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า กรวิวัฒน์ กิจสวัสดิ์ ให้ความหมายของยุทธศาสตร์ โดยอ้างถึงการกำหนดจุดหมายการดำเนินงานทั้งในเชิงนโยบายและปฏิบัติ แต่ไม่ได้กล่าวถึงด้านทรัพยากร ส่วนนักวิชาการอีก 2 คน คือ บุญเกียรติ ชีวะ

ตระกูลกิจ และพิเชษฐ วงศ์เกียรติจักร ให้ความหมายของยุทธศาสตร์ไปในทิศทางเดียวกัน คือ การพัฒนาโดยนำศาสตร์และศิลป์ในการวางแผน และมุ่งเน้นทุ่มเทพยายามเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่เป็นเป้าหมายที่ยากเป็นพิเศษ แต่ก็ไม่ได้อ้างอิงถึงนโยบายและการปฏิบัติ ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าการให้ความหมายของคำว่า ยุทธศาสตร์ของนักวิชาการแต่ละคนดังกล่าว ยังไม่ครบถ้วน

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ศึกษาจึงได้นำความหมายของยุทธศาสตร์ของนักวิชาการทั้ง 3 คน คือ (1) บุญเกียรติ ชีวะตระกูลกิจ (2) พิชะฐ วงศ์เกียรติจักร และ (3) กรวิวัฒน์ กิจสวัสดิ์ มาเป็นพื้นฐาน ในการกำหนดคำว่า ยุทธศาสตร์ ที่มีความคิดเห็นของผู้ศึกษาเองและใช้ในการศึกษาครั้งนี้ โดยหมายถึง “การวางแผนในเชิงนโยบายและการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ในจังหวัดนครนายก”

สำหรับเหตุผลที่นำความหมายของยุทธศาสตร์ของนักวิชาการทั้ง 3 คนดังกล่าว มาเป็นพื้นฐานในการกำหนดคำว่า ยุทธศาสตร์ ที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เนื่องจากผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นการให้ความหมายของคำว่า ยุทธศาสตร์ ที่เมื่อนำมารวมกันแล้ว ช่วยให้เข้าใจง่าย ครอบคลุมสาระสำคัญ และสะดวกต่อการนำมาปรับใช้ได้อย่างสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยของการศึกษาครั้งนี้

2. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่เรียกว่า

PAMS-POSDCoRB หรือกรอบแนวคิด PAMS-POSDCoRB 11 ด้าน

เหตุผลที่ผู้ศึกษาได้นำปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่เรียกว่า แฟ้มส-โพสคอ์บ (PAMS-POSDCoRB) มาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ เพราะไม่เพียงจะเป็นกรอบแนวคิดที่มีส่วนช่วยให้การศึกษาค้นคว้าเป็นวิชาการและระบบมากขึ้นเท่านั้น แต่ยังเป็นกรอบแนวคิดที่ทันสมัย ครอบคลุม ครบถ้วน และสมบูรณ์แบบมาก รวมทั้งนำไปใช้อย่างแพร่หลาย เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ครอบคลุมขั้นตอนการบริหารจัดการจำนวน 11 เรื่องหรือ 11 ด้านอย่างเจาะจง และชัดเจนมากกว่ากระบวนการบริหารจัดการหรือวิธีการบริหารงานอื่น ๆ และก่อนที่จะนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหาร หรือกระบวนการบริหารจัดการ รวมทั้งความเป็นมาของ PAMS-POSDCoRB มาเสนอไว้ ดังนี้

วิรัช วิรัชนิการวรรณ (2548: 8) ในหนังสือ เรื่อง “แนวทางการตอบข้อสอบและกรอบแนวคิดทางสังคมศาสตร์” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า กระบวนการบริหารเกิดจากหลายความคิด จึงได้จัดกลุ่มปัญหาโดยนำ “กระบวนการบริหารจัดการ”

ที่เรียกว่า POSDCoRB ของ กุลลิค และเออร์วิค (Gulick & Urwick) ที่เขียนไว้ในหนังสือ เรื่อง “Papers on the Science of Administration: Note on the Theory of Organization” ในปี ค.ศ. 1937 (ไม่ปรากฏหมายเลขหน้า และสำนักพิมพ์) มาใช้ โดย POSDCoRB ประกอบด้วย 7 ด้าน/ขั้นตอน ได้แก่

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์การ (Organizing)
3. การบริหารงานบุคคล (Staffing)
4. การอำนวยการ (Directing)
5. การประสานงาน (Coordinating)
6. การรายงาน (Reporting)
7. การงบประมาณ (Budgeting)

คำว่า POSDCoRB เฉพาะคำว่า Co นั้น ในหนังสือบางเล่มอาจเขียนด้วยตัวใหญ่ทั้ง 2 ตัว คือ CO แต่ในที่นี้ใช้ o ตัวเล็ก เพราะหมายถึง Coordinating อีกทั้ง POSDCoRB ประกอบด้วย 7 ตัว หรืออาจเรียกว่า 7 ปัจจัยหรือกิจกรรมหรือขั้นตอนก็ได้ และถ้าใช้ O ตัวใหญ่ จะทำให้เข้าใจผิด หรือเข้าใจคลาดเคลื่อนได้ง่ายว่า O ตัวใหญ่นั้นเป็นอีก 1 ตัว หรือมีความหมายเพิ่มขึ้นอีก 1 ตัว เป็น 8 ตัวก็ได้ โดย วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ได้อธิบายทำความเข้าใจเหตุผลที่นำ POSDCoRB มาปรับใช้ เพราะเป็นกระบวนการที่คุ้นเคยและใช้กันอย่างกว้างขวางพอสมควรในวงวิชาการ โดยครอบคลุม กระบวนการบริหารจัดการจำนวน 7 ด้าน ซึ่งชัดเจนมากกว่ากระบวนการบริหารหรือวิธีการบริหารงานอื่น ๆ เป็นต้นว่า

1. กระบวนการบริหารงานที่เรียกว่า POCCEC ของ เฮนรี ฟาโยล (Henri Fayol) แบ่งเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การวางแผน (Planning) (2) การจัดองค์การ (Organizing) (3) การบังคับบัญชาหรือการสั่งการ (Commanding) (4) การประสานงาน (Coordinating) และ (5) การควบคุม (Controlling)
2. กระบวนการบริหารงานที่เรียกว่า ITERSMS แบ่งเป็น 6 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ข้อมูลข่าวสาร (Information) (2) เทคโนโลยี (Technology) (3) สถานะทางเศรษฐกิจ (Economic status) (4) ทรัพยากร (Resources) (5) จริยธรรมหรือคุณธรรม (Morality) และ (6) การติดต่อสัมพันธ์หรือระบบสังคม (Sociality)
3. ปัจจัยที่ใช้ในการบริหารหรือวิเคราะห์หน่วยงานที่เรียกว่า SWOT ได้แก่ (1) จุดแข็ง (Strength) (2) จุดอ่อน (Weakness) (3) โอกาส (Opportunity) และ (4) ข้อยกักัดหรืออุปสรรค (Threat)

4. กระบวนการบริหารงานของไทยที่เรียกว่า 5ส ได้แก่ สะสาง สะดวก สะอาด สุขลักษณะ และสร้างนิสัย

5. กระบวนการบริหารงานของไทยที่เรียกว่า 6ป ได้แก่ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด ประสานงาน ประชาสัมพันธ์ และประชาชน (อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2553: 32) ในหนังสือ เรื่อง “หลักการและเทคนิคการเขียนงานวิจัย วิทยานิพนธ์ และรายงาน”) (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพช)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า POSDCoRB จะเป็นที่ยึดเคยใช้กันอย่างกว้างขวาง และครอบคลุมกระบวนการบริหารจัดการจำนวน 7 ด้าน ซึ่งชัดเจนมากกว่ากระบวนการบริหารงานหรือวิธีการทำงานอื่น ๆ ดังกล่าว หากวิเคราะห์ต่อไปก็พบว่า POSDCoRB มีข้อบกพร่องบางประการ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ จึงนำ POSDCoRB มาพัฒนา หรือปรับเปลี่ยนให้สมบูรณ์เพิ่มขึ้น เป็น PAMS-POSDCoRB ด้วยเหตุผลดังนี้

1. POSDCoRB เกือบทั้งหมดเน้นส่วนที่เป็นวัตถุที่มองเห็นได้อย่างชัดเจน และเกี่ยวข้องกับผลตอบแทนด้านวัตถุ อาจเรียกส่วนนี้ว่า กระบวนการบริหารจัดการที่เป็นฮาร์ดแวร์ (hardware) ขณะเดียวกัน POSDCoRB ได้ละเลย หรือไม่เน้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับจิตใจ เช่น การพัฒนาจิตใจ จริยธรรม และจิตวิญญาณของบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยส่วนที่เรียกว่า กระบวนการบริหารจัดการที่เป็นซอฟต์แวร์ (software) แม้ใน POSDCoRB มีส่วนที่เป็นซอฟต์แวร์บ้าง คือ การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) แต่ก็ถือว่าน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับส่วนที่เป็นฮาร์ดแวร์

2. POSDCoRB ไม่ได้กล่าวถึงเรื่อง นโยบาย (Policy) ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งของทุกหน่วยงานที่ต้องมีนโยบายเสมอ อีกทั้งในกระบวนการบริหารจัดการไม่อาจขาดเรื่องนี้ได้ แม้อาจมีผู้ตีความหรือโต้แย้งว่า เรื่องนโยบายได้แทรกอยู่ในเรื่องการวางแผนก็ตาม แต่โดยข้อเท็จจริง นโยบายมีความสำคัญมากและมาก่อนการวางแผน ดังนั้น จึงควรแยกเรื่องนโยบายออกมาให้เห็นชัดเจน

3. POSDCoRB ไม่ได้กล่าวถึงเรื่อง อำนาจหน้าที่ (Authority) ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญยิ่งของกระบวนการบริหารจัดการ ความสำคัญของอำนาจหน้าที่ยังเห็นได้จากเหตุผลที่ว่า ในการบริหารจัดการของหน่วยงานรัฐทุกแห่งจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับเสมอ โดยหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย และในกฎหมายเกือบทุกฉบับ ซึ่งรวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กล่าวถึงหน่วยงานของรัฐจะมีบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ไว้ด้วยเสมอ ถึงแม้ว่าอาจมีผู้ตีความ หรือโต้แย้งว่าเรื่องอำนาจหน้าที่นั้นได้แทรกอยู่ในเรื่อง การอำนวยการ ก็ตาม แต่ก็ไม่เด่นชัด จึงควรแยกออกมาให้เห็นอย่างชัดเจน

4. จริยธรรม (Morality) และจิตวิญญาณ (Spirit) ดังกล่าวไว้แล้วว่า POSDCoRB เกือบทั้งหมดเน้นส่วนที่เป็นวัตถุที่เรียกว่า ฮาร์ดแวร์ โดยละเลยเรื่องสำคัญที่เป็นซอฟต์แวร์ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับจิตใจของบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นสิ่งที่มองเห็นไม่ชัดเจน และให้ผลตอบแทนไม่ชัดเจน ประกอบกับเรื่องจริยธรรม และจิตวิญญาณ เป็นเรื่องสำคัญยิ่งในกระบวนการบริหารจัดการ เช่น การปฏิบัติหน้าที่ราชการของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานไม่อาจบรรลุผลสำเร็จที่ตอบสนอง หรือให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และขาดจิตวิญญาณของการให้บริการที่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม เป็นต้น ดังนั้น จึงสมควรที่จะเพิ่ม 2 ส่วนนี้เข้าไปอีกเพื่อช่วยให้กระบวนการบริหารจัดการครอบคลุมครบถ้วน พร้อมกับเกิดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนที่เป็นฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์เพิ่มมากขึ้นด้วย

ด้วยเหตุผลข้างต้นนี้ วิรัช วิรัชนิการวรรณ (2549: 61-62) ในหนังสือ เรื่อง “แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ : การประยุกต์ และการพัฒนา” จึงได้พัฒนา หรือปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารที่เรียกว่า POSDCoRB มาเป็นแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB มาปรับใช้ในทางวิชาการโดยประกอบด้วย 11 ด้าน ดังนี้

1. การบริหารนโยบาย (Policy) หมายถึง หลักการและวิธีปฏิบัติที่ยึดเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน รวมถึงวิสัยทัศน์ของการพัฒนาหน่วยงานไว้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนโยบายต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนโดยรวม
2. การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) หมายถึง อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมอบอำนาจหน้าที่ให้ผู้ปฏิบัติงานมากเพียงพอ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน
3. การบริหารคุณธรรม (Morality) หมายถึง หลักธรรมที่เป็นข้อปฏิบัติในการบริหารงานของบุคลากรในหน่วยงาน เช่น ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และการมีจิตสำนึกในการให้บริการแก่ประชาชน เป็นต้น
4. การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) หมายถึง การให้บริการของบุคลากรในหน่วยงานต่อประชาชนโดยรวม เช่น การบริหารจัดการของหน่วยงานให้เป็นไปในทิศทางที่มีเป้าหมายเพื่อประชาชน
5. การวางแผน (Planning) หมายถึง การจัดทำแผนพัฒนาของหน่วยงานที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน รวมทั้งการวางแผนอย่างต่อเนื่อง และชัดเจน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยส่งเสริมให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง

6. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง รูปแบบ และโครงสร้าง รวมทั้งการจัดส่วนราชการของหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดหน้าที่การงานและสายการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน และจัดโครงสร้างองค์การได้อย่างเหมาะสม และมีเอกภาพ

7. การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) หมายถึง การบริหารงานที่เกี่ยวกับข้าราชการของหน่วยงาน เช่น การวางแผนกำลังคน การแสวงหาบุคลากร การบำรุงรักษาและจัดสวัสดิการ การพัฒนาบุคลากร และการประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น

8. การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การบังคับบัญชา การควบคุมและรับผิดชอบการบริหารงานของหน่วยงาน เช่น การตัดสินใจ การสั่งการ การจูงใจ และการสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

9. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับบุคลากร ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่อหน่วยงาน และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่อประชาชน เช่น การประสานดำเนินนโยบายและวัตถุประสงค์ การประสานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การประสานการเงินและวัสดุอุปกรณ์ และความขัดแย้งของบุคลากร เป็นต้น

10. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานเสนอความคิดเห็น หรือยื่นเรื่องร้องเรียน รวมทั้งการควบคุม และการตรวจสอบการบริหารงานของหน่วยงานจากภายในและภายนอก เช่น การรายงานผลการปฏิบัติงานได้ทันที การตรวจสอบและการควบคุมมาตรฐานการให้บริการ การรายงานความเคลื่อนไหว ตลอดจนการรายงานข้อผิดพลาดและการแก้ไขได้อย่างรวดเร็ว เป็นต้น

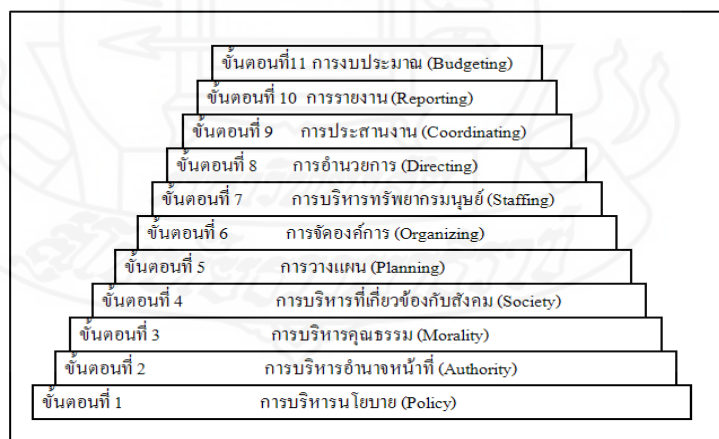
11. การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การงบประมาณ รายรับและรายจ่ายของหน่วยงาน เช่น การวางแผนการเงิน การจัดองค์การทางการเงิน การจัดบุคลากรเกี่ยวกับการเงิน การควบคุมทางการเงิน รวมทั้งการใช้จ่ายงบประมาณอย่างประหยัด และคุ้มค่า เป็นต้น

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549: 61-62) ในหนังสือเรื่องเดียวกัน ยังได้เขียนบรรยายไว้ด้วยว่าปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB ประกอบด้วย 11 ด้าน/ขั้นตอน ได้แก่ (1) นโยบาย (Policy) (2) อำนาจหน้าที่ (Authority) (3) จริยธรรม (Morality) (4) จิตวิญญาณ (Spirit) หรือในบางกรณี หมายถึง สังคม (Social) (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (7) การบริหารงานบุคคล หรือการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยการ (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) (10) การรายงาน (Reporting) ซึ่งรวมทั้งการประเมินผล และ (11) การงบประมาณ (Budgeting)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549: 170-171) ในหนังสือ เรื่อง “หลักรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิดและกระบวนการ” ได้ให้ความเห็นไว้ว่า “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” หรือ

“กระบวนการบริหาร” ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB ประกอบด้วย 11 ด้าน/ขั้นตอน อันได้แก่ (1) การบริหารนโยบาย (Policy) (ปรับเปลี่ยนไปจากเดิมที่เขียนว่า นโยบาย) (2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) (ปรับเปลี่ยนไปจากเดิมที่เขียนว่า อำนาจหน้าที่) (3) การบริหารจริยธรรม (Morality) (ปรับเปลี่ยนไปจากเดิมที่เขียนว่า จริยธรรม) (4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) (ปรับเปลี่ยนไปจากเดิมที่เขียนว่า สังคม) (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยการ (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) (10) การรายงาน (Reporting) และ (11) การงบประมาณ (Budgeting)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2551: 89-91) ใน รัฐสภาสาร บทความ เรื่อง “การวิเคราะห์เปรียบเทียบความหมายของการบริหาร การจัดการ การบริหารการพัฒนา และการบริหารจัดการ” ได้ให้ความเห็นถึงปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB ว่า ประกอบด้วย 11 ด้าน/ขั้นตอน ได้แก่ (1) การบริหารนโยบาย (Policy) (2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) (3) การบริหารคุณธรรม (Morality) (ปรับเปลี่ยนไปจากเดิมที่เขียนว่า จริยธรรม) (4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) (ปรับเปลี่ยนไปจากเดิมที่เขียนว่า Social) (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยการ (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) (10) การรายงาน (Reporting) และ (11) การงบประมาณ (Budgeting) โดยได้ปรับเปลี่ยนข้อความในบางขั้นตอนหรือบางด้าน คือ การบริหารจริยธรรม เป็น การบริหารคุณธรรม ดังแสดงไว้ในภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB ที่ประกอบด้วย 11 ด้าน/ขั้นตอน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2552: 30-40) ในหนังสือ เรื่อง “การบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐ: การวิเคราะห์เปรียบเทียบตัวชี้วัด” ได้กล่าวถึง ตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่เรียกว่า แฟ้มสโปกอร์บ (PAMS-POSDCoRB) หรือกระบวนการบริหารจัดการ หรือปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการเป็นตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่พัฒนามาจาก POSDCoRB โดย PAMS-POSDCoRB นั้น ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน/ขั้นตอน ได้แก่ (1) การบริหารนโยบาย (Policy) (2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) (3) การบริหารคุณธรรม (Morality) (4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยการ (Directing) (9) การประสานงาน (Coordination) (10) การรายงาน (Reporting) ซึ่งรวมทั้งการประเมินผล และ (11) การงบประมาณ (Budgeting)

หมายเหตุ PAMS-POSDCoRB ได้พัฒนามาจากกระบวนการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า สโปกอร์บ (POSDCoRB) ของ กุลิก และเออร์วิก (Gulick & Urwick) นอกจากนั้น ยังมี กระบวนการบริหารจัดการอื่นที่ใกล้เคียงกันอีก เช่น พอคค์ (POCCC) ของ เฮนรี ฟาโยล์ (Henri Fayol) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 5 ขั้นตอน หรือ 5 ด้าน ได้แก่ (1) การวางแผน (Planning) (2) การจัดองค์การ (Organizing) (3) การบังคับบัญชาหรือสั่งการ (Commanding) (4) การประสานงาน (Coordination) และ (5) การควบคุม (Controlling) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากตัวชี้วัดหลักดังกล่าวเหมือนหรือคล้ายคลึงกันในที่นี้จึงนำ PAMS-POSDCoRB มาเสนอไว้เท่านั้น เนื่องจากมีสาระสำคัญครอบคลุมตัวชี้วัดการบริหารจัดการอื่นดังกล่าว

สำหรับตัวอย่างตัวชี้วัดรอง 5 ตัว (ข้อความ) และตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จจำนวน 5 ตัว (ข้อความ) ของตัวชี้วัดหลัก PAMS-POSDCoRB ที่ประกอบด้วย 11 ด้าน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2552: 31-40) ในหนังสือ เรื่อง “การบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐ: การวิเคราะห์เปรียบเทียบตัวชี้วัด” ได้แสดงไว้ที่ตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 ความสัมพันธ์ของตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB
หรือตัวชี้วัดหลัก ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง และตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ

ตัวชี้วัดการบริหาร จัดการที่เรียกว่า PAMS- POSDCoRB ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง (หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยาย การดำเนินงานของตัวชี้วัดหลัก แต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น)	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ (หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ปรากฏออกมาที่ หน่วยงานต้องการ หรือตัวชี้วัดที่ แสดงถึงความสำเร็จของตัวชี้วัดรอง)
1. การบริหาร นโยบาย (Policy)	1.1 การกำหนดนโยบายของ หน่วยงานสอดคล้องกับความ ต้องการของประชาชน	1.1 ผู้บริหารของหน่วยงานและ ข้าราชการได้ปฏิบัติหน้าที่สนองความ ต้องการของประชาชน รวมทั้งการ กล่าวหา และการร้องเรียนเรื่องการ กำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับ ความต้องการของประชาชนลด น้อยลง
	1.2 หน่วยงานมีนโยบายที่ชัดเจน	1.2 ผู้บริหารของหน่วยงานและ ข้าราชการได้นำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างถูกต้อง และคล่องตัว
	1.3 หน่วยงานเปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน การกำหนดนโยบายของ หน่วยงานตามหลัก ประชาธิปไตย และขอบเขตของ กฎหมาย	1.3 ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมใน การกำหนดนโยบายของหน่วยงาน เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้เข้า มามีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจ ทำ ความเข้าใจ แสดงทัศนะ เสนอ ประเด็น เสนอปัญหา เสนอแนวทาง

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการบริหาร จัดการที่เรียกว่า PAMS- POSDCoRB ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง (หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยาย การดำเนินงานของตัวชี้วัดหลัก แต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น)	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ (หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ปรากฏออกมาที่ หน่วยงานต้องการ หรือตัวชี้วัดที่ แสดงถึงความสำเร็จของตัวชี้วัดรอง)
	1.4 การกำหนดนโยบายของ หน่วยงานไม่ได้มาจากเบื้องบน เสมอไป	แก้ไขปัญหา รวมทั้งติดตาม และ ตรวจสอบเกี่ยวกับการกำหนด นโยบาย นอกจากนั้น การกล่าวหา และการร้องเรียนเรื่องการไม่เปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบายลดน้อยลง 1.4 ผู้บริหารของหน่วยงานได้ ดำเนินงานในลักษณะที่ไม่รวมอำนาจ การตัดสินใจไว้ในส่วนกลาง รวมทั้ง กล่าวหาเรื่องการรวมอำนาจไว้ใน ส่วนกลาง และการเรียกร้องให้ หน่วยงานเปิดโอกาสให้หน่วยงาน ระดับล่าง หรือประชาชนเข้ามามีส่วน ร่วมในการกำหนดนโยบายลดน้อยลง
	1.5 หน่วยงานประเมินผล นโยบายและนำผลการประเมิน ไปปรับปรุงแก้ไข	1.5 ผู้บริหารของหน่วยงานได้จัดให้มี การประเมินผลนโยบาย และได้นำผล การประเมินไปปรับปรุงแก้ไข นโยบายโดยประชาสัมพันธ์ขั้นตอน การดำเนินงาน รวมทั้งได้เกิดการ เปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากการ ประเมินนั้น

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการบริหาร จัดการที่เรียกว่า PAMS- POSDCoRB ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน	ตัวอย่างตัวชี้วัดตรง (หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยาย การดำเนินงานของตัวชี้วัดหลัก แต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น)	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ (หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ปรากฏออกมาที่ หน่วยงานต้องการ หรือตัวชี้วัดที่ แสดงถึงความสำเร็จของตัวชี้วัดตรง)
2. การบริหาร อำนาจหน้าที่ (Authority)	2.1 หน่วยงานมอบอำนาจหน้าที่ ให้แก่ผู้บริหารมากเพียงพอ 2.2 หน่วยงานกำหนดการใช้ อำนาจหน้าที่ไว้อย่างเหมาะสม และง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ 2.3 หน่วยงานกำหนดอำนาจ หน้าที่ของข้าราชการไว้อย่าง ชัดเจน 2.4 ผู้บริหารของหน่วยงานไม่ได้ บริหารจัดการอย่างรวมอำนาจ 2.5 ผู้บริหารของหน่วยงานใช้ อำนาจบนพื้นฐานของคุณธรรม	2.1 ผู้บริหารของหน่วยงานปฏิบัติ หน้าที่ได้อย่างราบรื่นโดยไม่มีปัญหา หรือไม่มีความขัดแย้งกันเรื่องอำนาจ หน้าที่ 2.2 ผู้บริหารของหน่วยงานและ ข้าราชการได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ได้อย่างสะดวก และราบรื่น อีกทั้งข้อ ขัดแย้งในเรื่องการใช้อำนาจของ บุคลากรมีลดน้อยลง 2.3 ผู้บริหารของหน่วยงานและ ราชการได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้ โดยง่าย และไม่สับสน 2.4 ผู้บริหารของหน่วยงานไม่ได้สั่ง การและตัดสินใจด้วยตนเอง รวมทั้ง ไม่ได้ยึดถือความคิดของตนเองเป็น หลัก 2.5 ผู้บริหารของหน่วยงานได้เห็นถึง ความสำคัญและปฏิบัติหน้าที่อย่าง ซื่อสัตย์ สุจริต มีเมตตา และยึดถือ ผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการบริหาร จัดการที่เรียกว่า PAMS- POSDCoRB ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง (หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยาย การดำเนินงานของตัวชี้วัดหลัก แต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น)	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ (หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ปรากฏออกมาที่ หน่วยงานต้องการ หรือตัวชี้วัดที่ แสดงถึงความสำเร็จของตัวชี้วัดรอง)
3. การบริหาร คุณธรรม (Morality)	3.1 หน่วยงานควบคุมและ ป้องกันข้าราชการมิให้ประพฤติ มิชอบ	3.1 ผู้บริหารของหน่วยงานและ ข้าราชการได้เห็นถึงความสำคัญและ ความจำเป็นของการปฏิบัติหน้าที่ด้วย ความสุจริต ผู้บริหารได้ควบคุมดูแล บุคลากรอย่างจริงจัง และใกล้ชิด นอกจากนั้น การลงโทษข้าราชการที่ ประพฤติทุจริตมีเพิ่มมากขึ้น
	3.2 หน่วยงานสร้างและปลูกฝัง จิตสำนึกที่ดีให้แก่ข้าราชการเป็น ประจำ	3.2 ผู้บริหารของหน่วยงานได้พัฒนา หรือฝึกอบรมข้าราชการในเรื่องการ สร้าง และปลูกฝังจิตสำนึกที่ดีอย่าง สม่ำเสมอในเวลาเดียวกัน ผู้บริหารได้ ทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีของการมี จิตสำนึกที่ดีด้วย
	3.3 ข้าราชการของหน่วยงาน ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต	3.3 ข้าราชการของหน่วยงานได้รับคำ ชมเชยยกย่องในเรื่องของการปฏิบัติ หน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต อีกทั้ง การกล่าวหา และการร้องเรียน บุคลากรในเรื่องการทุจริตลดน้อยลง

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการบริหาร จัดการที่เรียกว่า PAMS- POSDCoRB ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง (หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยาย การดำเนินงานของตัวชี้วัดหลัก แต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น)	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ (หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ปรากฏออกมาที่ หน่วยงานต้องการ หรือตัวชี้วัดที่ แสดงถึงความสำเร็จของตัวชี้วัดรอง)
	3.4 ข้าราชการของหน่วยงานมี จิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม	3.4 ข้าราชการของหน่วยงานได้ ปฏิบัติหน้าที่ในทิศทางที่เห็นแก่ ประโยชน์ของส่วนรวม พร้อมกับ อำนวยความสะดวกและให้บริการ ประชาชนอย่างต่อเนื่อง
	3.5 ผู้บริหารของหน่วยงาน ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีใน การปฏิบัติหน้าที่อย่างมีคุณธรรม	3.5 ผู้บริหารของหน่วยงานได้รับ ความเชื่อมั่น คำชม และการยอมรับ เพิ่มมากขึ้น การร้องเรียนผู้บริหารใน เรื่องการปฏิบัติหน้าที่อย่างขาด คุณธรรมลดน้อยลง อีกทั้งบุคลากร ของหน่วยงานได้นำการประพฤติตัว เป็นแบบอย่างที่ดีและมีคุณธรรมของ ผู้บริหารมาประพฤติปฏิบัติตามเพิ่ม มากขึ้น
4. การบริหารที่ เกี่ยวข้องกับสังคม (Society)	4.1 หน่วยงานบริหารจัดการใน ทิศทางที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อ สังคมหรือส่วนรวม	4.1 ผู้บริหารของหน่วยงานและ ข้าราชการได้ปฏิบัติราชการใน ลักษณะที่สอดคล้องกับความต้องการ ของประชาชน สังคม หรือส่วนรวม อย่างชัดเจนเพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้น การกล่าวหา และร้องเรียนข้าราชการ ในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึง ผลประโยชน์ของส่วนรวมลดน้อยลง

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการบริหาร จัดการที่เรียกว่า PAMS- POSDCoRB ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน	ตัวอย่างตัวชี้วัดตรง (หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยาย การดำเนินงานของตัวชี้วัดหลัก แต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น)	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ (หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ปรากฏออกมาที่ หน่วยงานต้องการ หรือตัวชี้วัดที่ แสดงถึงความสำเร็จของตัวชี้วัดตรง)
	4.2 หน่วยงานมีเป้าหมายที่ คำนึงถึงผลประโยชน์ของ ประชาชนเป็นหลัก	4.2 ผู้บริหารของหน่วยงานและ ข้าราชการได้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อ ผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก รวมทั้งได้รับความเชื่อมั่น และ ยอมรับจากประชาชนเพิ่มมากขึ้น
	4.3 หน่วยงานจัดการฝึกอบรม หรือการพัฒนาข้าราชการอย่าง ต่อเนื่องเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อ ส่วนรวม	4.3 ข้าราชการของหน่วยงานได้รับ การฝึกอบรม หรือการพัฒนาในเรื่อง การปฏิบัติหน้าที่เพื่อส่วนรวมอย่าง สม่ำเสมอทำให้เข้าใจเพิ่มขึ้น พร้อม กับนำความรู้ที่ได้จากการฝึกอบรม หรือการพัฒนานั้นไปปรับใช้อย่าง ชัดเจน
	4.4 ผู้บริหารของหน่วยงาน ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ ของข้าราชการอย่างใกล้ชิดเพื่อ ผลประโยชน์ของประชาชนหรือ ส่วนรวม	4.4 ผู้บริหารของหน่วยงานได้ ปฏิบัติงานคลุกคลีกับข้าราชการอย่าง ต่อเนื่องได้รับความเชื่อมั่นเพิ่มมาก ขึ้น และการลงโทษบุคลากรที่ปฏิบัติ หน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของ ประชาชนหรือส่วนรวมมีเพิ่มมากขึ้น

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการบริหาร จัดการที่เรียกว่า PAMS- POSDCoRB ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง (หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยาย การดำเนินงานของตัวชี้วัดหลัก แต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น)	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ (หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ปรากฏออกมาที่ หน่วยงานต้องการ หรือตัวชี้วัดที่ แสดงถึงความสำเร็จของตัวชี้วัดรอง)
	4.5 ผู้บริหารของหน่วยงานเห็น ถึงความสำคัญและให้ ความสำคัญกับการปฏิบัติ ราชการเพื่อประโยชน์ของ ส่วนรวม	4.5 ผู้บริหารของหน่วยงานได้ ควบคุมดูแลข้าราชการในเรื่องการ ปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของ ส่วนรวมอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง อีกทั้ง ทั้งผู้บริหารได้นำการปฏิบัติราชการ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการ มาใช้ประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้น ตำแหน่งของข้าราชการด้วย
5. การวางแผน (Planning)	5.1 หน่วยงานวางแผนการปฏิบัติ ราชการอย่างชัดเจน และนำแผน ไปปฏิบัติอย่างครบถ้วน 5.2 หน่วยงานประเมินผลการ วางแผน และนำผลการประเมิน ไปปรับปรุงแก้ไขให้เกิด ประโยชน์	5.1 หน่วยงานได้ประชาสัมพันธ์เรื่อง การวางแผนการปฏิบัติราชการอย่าง ชัดเจน พร้อมกันนั้น ได้สนับสนุน และควบคุมดูแลข้าราชการให้นำแผน ไปปฏิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่อง 5.2 ผู้บริหารของหน่วยงานได้เห็นถึง ความสำคัญ และได้ดำเนินการควบคุม และการตรวจสอบข้าราชการให้ทำ การประเมินผลการวางแผนพร้อมกับ นำผลการประเมินนั้นไปปรับปรุง แก้ไข โดยประชาสัมพันธ์ขั้นตอนการ ดำเนินงาน รวมทั้งได้เกิดการ เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นอัน เนื่องมาจากการประเมินผลนั้น

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการบริหาร จัดการที่เรียกว่า PAMS- POSDCoRB ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง (หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยาย การดำเนินงานของตัวชี้วัดหลัก แต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น)	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ (หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ปรากฏออกมาที่ หน่วยงานต้องการ หรือตัวชี้วัดที่ แสดงถึงความสำเร็จของตัวชี้วัดรอง)
	5.3 หน่วยงานฝึกอบรม ข้าราชการในเรื่องการวางแผน การปฏิบัติตามแผน และการ ประเมินผลแผนเป็นประจำ	5.3 ข้าราชการของหน่วยงานได้รับ การฝึกอบรมในเรื่องการวางแผน การ ปฏิบัติตามแผน และการประเมินผล แผนอย่างต่อเนื่อง ทำให้เข้าใจเพิ่ม มากขึ้นพร้อมก็นำความรู้ที่ได้จาก การฝึกอบรมนั้นไปปรับใช้อย่าง ชัดเจน
	5.4 หน่วยงานเปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนรวมใน การวางแผน	5.4 ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมใน การวางแผนเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะ อย่างยิ่ง ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจ รับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ แสดงทัศนะ เสนอประเด็น เสนอ ปัญหา รวมทั้งติดตาม และตรวจสอบ การวางแผน นอกจากนั้น การกล่าวหา หรือการร้องเรียนเรื่องการไม่เปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการวางแผนลดน้อยลง
	5.5 ผู้บริหารของหน่วยงานเห็น ถึงความสำคัญและประโยชน์ ของการวางแผน	5.5 ผู้บริหารของหน่วยงานได้ ควบคุมดูแลข้าราชการในเรื่องการ วางแผนอย่างต่อเนื่อง และนำมาใช้ ประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้น ตำแหน่งของข้าราชการด้วย

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการบริหาร จัดการที่เรียกว่า PAMS- POSDCoRB ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน	ตัวอย่างตัวชี้วัดตรง (หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยาย การดำเนินงานของตัวชี้วัดหลัก แต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น)	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ (หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ปรากฏออกมาที่ หน่วยงานต้องการ หรือตัวชี้วัดที่ แสดงถึงความสำเร็จของตัวชี้วัดตรง)
6. การจัดองค์การ (Organizing)	6.1 หน่วยงานมีโครงสร้างของ หน่วยงานที่รวมอำนาจ	6.1 โครงสร้างของหน่วยงานได้รวม อำนาจการสั่งการ และการตัดสินใจ ไว้ที่บุคคลเดียวหรือคณะบุคคลเดียว โดยไม่ให้ความสำคัญกับการแบ่ง อำนาจให้แก่กลุ่มบุคคลอื่น
	6.2 หน่วยงานจัดโครงสร้างของ หน่วยงานไว้อย่างเหมาะสม และ ชัดเจน	6.2 โครงสร้างของหน่วยงานได้ สนับสนุนการกระจายอำนาจ และการ มีส่วนร่วมของข้าราชการอย่างเด่นชัด
	6.3 หน่วยงานจัดโครงสร้างของ หน่วยงานในทิศทางที่เป็น ประโยชน์ต่อส่วนรวม	6.3 โครงสร้างและสายการบังคับ บัญชาของหน่วยงานเป็นไปใน ทิศทางที่สนับสนุนการแบ่งอำนาจ เพื่อการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน
	6.4 หน่วยงานกำหนดสายการ บังคับบัญชาเพื่อแก้ไขปัญหาไว้ อย่างเหมาะสม	6.4 โครงสร้างและสายการบังคับ บัญชาของหน่วยงานเป็นไปใน ทิศทางที่สนับสนุนการแบ่งอำนาจ เพื่อแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการบริหาร จัดการที่เรียกว่า PAMS- POSDCoRB ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง (หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยาย การดำเนินงานของตัวชี้วัดหลัก แต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น)	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ (หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ปรากฏออกมาที่ หน่วยงานต้องการ หรือตัวชี้วัดที่ แสดงถึงความสำเร็จของตัวชี้วัดรอง)
	6.5 หน่วยงานเห็นความสำคัญ ของโครงสร้างของหน่วยงาน และมีการปรับปรุงแก้ไขให้ เหมาะสม	6.5 ผู้บริหารของหน่วยงานได้ สนับสนุนให้ข้าราชการเห็น ความสำคัญและความจำเป็นของ โครงสร้างของหน่วยงาน รวมทั้งได้ ดำเนินการประเมินผลโครงสร้างของ หน่วยงานพร้อมก็นำผลการประเมิน นั้นมาปรับปรุงแก้ไข โดย ประชาสัมพันธ์ขั้นตอนการ ดำเนินงาน อีกทั้งได้เกิดการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของหน่วยงาน ไปในทิศทางที่ดีขึ้นอันเนื่องมาจาก การประเมินผลนั้น
7. การบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ (Staffing)	7.1 หน่วยงานบรรจุแต่งตั้ง ข้าราชการอย่างเหมาะสมกับ ตำแหน่ง	7.1 หน่วยงานและผู้บริหารของ หน่วยงานได้รับความเชื่อมั่น คำชม และการยอมรับเรื่องการบรรจุแต่งตั้ง เพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้น การร้องเรียน เรื่องการเข้าสู่ตำแหน่งของข้าราชการ ลดน้อยลง

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการบริหาร จัดการที่เรียกว่า PAMS- POSDCoRB ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน	ตัวอย่างตัวชี้วัดตรง (หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยาย การดำเนินงานของตัวชี้วัดหลัก แต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น)	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ (หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ปรากฏออกมาที่ หน่วยงานต้องการ หรือตัวชี้วัดที่ แสดงถึงความสำเร็จของตัวชี้วัดตรง)
	7.2 หน่วยงานลงโทษข้าราชการ ที่กระทำความผิดอย่างเข้มงวด และจริงจัง	7.2 ผู้บริหารของหน่วยงานได้นำ กฎหมาย กฎ ระเบียบมาใช้บังคับอย่าง จริงจังเพิ่มมากขึ้น ได้กำหนด มาตรการ และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับ การลงโทษเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งได้ ดำเนินการลงโทษข้าราชการที่กระทำ ความผิดอย่างต่อเนื่อง
	7.3 หน่วยงานประเมินผล และ พัฒนาการปฏิบัติหน้าที่ของ ข้าราชการเป็นประจำ	7.3 ผู้บริหารของหน่วยงานได้ ดำเนินการควบคุมดูแลข้าราชการให้ ทำการประเมินผลอย่างต่อเนื่อง และ ได้นำผลการประเมินไปเป็นแนวทาง ในการพัฒนาการปฏิบัติหน้าที่ของ ข้าราชการอย่างชัดเจน อีกทั้งการ เปลี่ยนแปลงการปฏิบัติหน้าที่ของ ข้าราชการมีเพิ่มมากขึ้น
	7.4 ผู้บริหารของหน่วยงานไม่ได้ นำระบบอุปถัมภ์หรือระบบพวก พ้องมาใช้ในหน่วยงาน	7.4 ผู้บริหารของหน่วยงานได้รับการ ยอมรับจากข้าราชการมากขึ้น ความ แตกแยกแบ่งฝักภายในหน่วยงาน การกล่าวหา และการร้องเรียนเรื่อง การใช้ระบบอุปถัมภ์หรือระบบพวก พ้องมีลดน้อยลง

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการบริหาร จัดการที่เรียกว่า	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ
PAMS- POSDCoRB ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน	(หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยาย การดำเนินงานของตัวชี้วัดหลัก แต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น)	(หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ปรากฏออกมาที่ หน่วยงานต้องการ หรือตัวชี้วัดที่ แสดงถึงความสำเร็จของตัวชี้วัดรอง)
	7.5 ผู้บริหารของหน่วยงานเห็น ความสำคัญและให้ความสำคัญ กับข้าราชการ และการพัฒนา ข้าราชการของหน่วยงาน	7.5 ผู้บริหารของหน่วยงาน ส่งเสริม การพัฒนาข้าราชการ เช่น การ ฝึกอบรม หรือการสัมมนาอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง
8. การอำนวยการ (Directing)	8.1 หน่วยงานควบคุมดูแลการ ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการอย่าง เข้มงวด และรัดกุม	8.1 ผู้บริหารของหน่วยงานได้นำ กฎหมาย กฎ ระเบียบมาใช้บังคับอย่าง จริงจังเพิ่มมากขึ้น ได้กำหนด มาตรการและประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับ การควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ ข้าราชการอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งได้ ดำเนินการลงโทษข้าราชการที่ปฏิบัติ หน้าที่ด้วยความทุจริตอย่างจริงจัง
	8.2 ข้าราชการของหน่วยงานมี ความเป็นอิสระในการปฏิบัติ หน้าที่พอสมควร	8.2 ข้าราชการของหน่วยงานมีความ มั่นใจในตัวเองและปฏิบัติงานด้วย ความมุ่งมั่นเพิ่มมากขึ้น
	8.3 หน่วยงานมอบอำนาจในการ วินิจฉัย สั่งการ และตัดสินใจ ให้แก่ผู้บริหารอย่างเพียงพอ	8.3 ผู้บริหารของหน่วยงานบริหาร จัดการอย่างสะดวก และคล่องตัวเพิ่ม มากขึ้น อีกทั้งผู้บริหารมีความ ภาคภูมิใจเพิ่มมากขึ้น

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการบริหาร จัดการที่เรียกว่า PAMS- POSDCoRB ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน	ตัวอย่างตัวชี้วัดตรง (หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยาย การดำเนินงานของตัวชี้วัดหลัก แต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น)	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ (หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ปรากฏออกมาที่ หน่วยงานต้องการ หรือตัวชี้วัดที่ แสดงถึงความสำเร็จของตัวชี้วัดตรง)
	8.4 หน่วยงานเปิดโอกาสให้ ประชาชนหรือหน่วยงาน ภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการ ตรวจสอบการปฏิบัติราชการ ของหน่วยงาน	8.4 ประชาชนและหน่วยงานภายนอก ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การปฏิบัติราชการของหน่วยงานเพิ่ม มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้เข้ามามี ส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจ รับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ แสดงทัศนะ เสนอประเด็น เสนอปัญหา เสนอ แนวทางแก้ไขปัญหา รวมทั้งติดตาม และตรวจสอบเกี่ยวกับการปฏิบัติ ราชการ พร้อมกันนั้น การกล่าวหา และการร้องเรียนเรื่องการที่หน่วยงาน ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือ หน่วยงานภายนอกเข้ามามีส่วนร่วม ในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการ ลดน้อยลง
	8.5 ผู้บริหารของหน่วยงานมี ภาวะผู้นำ หรือเป็นนักบริหารมือ อาชีพ	8.5 ผู้บริหารของหน่วยงานกล้าคิด กล้าตัดสินใจ กล้ารับผิดชอบ และกล้า ดำเนินงานเพื่อให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน ผลงาน ปรากฏออกมาอย่างเด่นชัด อีกทั้ง ผู้บริหารได้รับการยอมรับจาก ข้าราชการเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการบริหาร จัดการที่เรียกว่า PAMS- POSDCoRB ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน	ตัวอย่างตัวชี้วัดตรง (หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยาย การดำเนินงานของตัวชี้วัดหลัก แต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น)	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ (หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ปรากฏออกมาที่ หน่วยงานต้องการ หรือตัวชี้วัดที่ แสดงถึงความสำเร็จของตัวชี้วัดตรง)
9. การประสานงาน (Coordinating)	9.1 หน่วยงานมีการประสานงาน ทั้งภายในและภายนอกอย่าง ต่อเนื่อง 9.2 ความขัดแย้งภายใน หน่วยงานมีน้อยมาก 9.3 หน่วยงานแก้ไขปัญหาความ ขัดแย้งภายในหน่วยงานได้ 9.4 หน่วยงานจัดการฝึกอบรม ข้าราชการในเรื่องความสำคัญ และความจำเป็นของการ ประสานงานเป็นประจำ	9.1 หน่วยงานและข้าราชการของ หน่วยงานได้ติดต่อสื่อสาร มี ความสัมพันธ์และร่วมมือกับ หน่วยงานและข้าราชการอื่นทั้ง ภายในและภายนอกอย่างชัดเจนเพิ่ม มากขึ้น ความสามัคคีปรากฏชัดเจน 9.2 การประสานงานภายในหน่วยงาน เป็นไปด้วยความราบรื่น และการ ร้องเรียนเรื่องความขัดแย้ง หรือความ แตกแยกภายในหน่วยงานลดน้อยลง 9.3 การพบปะของข้าราชการเพื่อ ประนีประนอมหรือทำความเข้าใจกัน มีเพิ่มมากขึ้น 9.4 ข้าราชการของหน่วยงานได้รับ การฝึกอบรมในเรื่องความสำคัญและ ความจำเป็นของการประสานงาน อย่างสม่ำเสมอ ทำให้เข้าใจเพิ่มมาก ขึ้นพร้อมกับนำความรู้ที่ได้จากการ ฝึกอบรมนั้นไปปรับใช้อย่างชัดเจน

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการบริหาร จัดการที่เรียกว่า PAMS- POSDCoRB ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง (หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยาย การดำเนินงานของตัวชี้วัดหลัก แต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น)	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ (หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ปรากฏออกมาที่ หน่วยงานต้องการ หรือตัวชี้วัดที่ แสดงถึงความสำเร็จของตัวชี้วัดรอง)
	9.5 ผู้บริหารของหน่วยงานเห็น ความสำคัญและความจำเป็นของ การประสานงาน	9.5 ผู้บริหารของหน่วยงานได้ ควบคุมดูแลข้าราชการในเรื่องการ ประสานงานอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง อีกทั้งผู้บริหารได้นำเรื่องการ ประสานงานมาน้อยของข้าราชการ มาใช้ประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้น ตำแหน่งของข้าราชการด้วย
10. การรายงาน (Reporting)	10.1 ผู้บริหารของหน่วยงานได้มี นโยบายและส่งเสริมให้ ข้าราชการรายงานผลการ ปฏิบัติงานต่อผู้บริหารด้วยความ รวดเร็ว	10.1 ผู้บริหารของหน่วยงานได้มี นโยบายส่งเสริมให้ข้าราชการรายงาน ผลการปฏิบัติงานต่อผู้บริหารด้วย ความรวดเร็วและทันเหตุการณ์อย่าง เคร่งครัดและต่อเนื่อง นอกจากนั้น ได้ สนับสนุนให้นำเรื่องการรายงานของ บุคลากรมาใช้ประกอบการพิจารณา เลื่อนขั้นตำแหน่งของบุคลากรด้วย
	10.2 ข้าราชการของหน่วยงาน รายงานผลการปฏิบัติงานต่อ ผู้บริหารอย่างรวดเร็ว และทัน เหตุการณ์	10.2 ผู้บริหารของหน่วยงานแก้ไข ปัญหาของผู้รับบริการหรือปัญหาของ หน่วยงานได้รวดเร็ว และทัน เหตุการณ์เพิ่มขึ้น อีกทั้งผู้บริหารของ หน่วยงานได้ตัดสินใจ สั่งการ และ ประเมินผลการปฏิบัติงานของ ข้าราชการได้รวดเร็วขึ้น

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการบริหาร จัดการที่เรียกว่า PAMS- POSDCoRB ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน	ตัวอย่างตัวชี้วัดตรง (หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยาย การดำเนินงานของตัวชี้วัดหลัก แต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น)	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ (หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ปรากฏออกมาที่ หน่วยงานต้องการ หรือตัวชี้วัดที่ แสดงถึงความสำเร็จของตัวชี้วัดตรง)
	10.3 หน่วยงานควบคุม และ ตรวจสอบการประเมินผลการ ปฏิบัติงานของข้าราชการอย่าง เข้มงวด	10.3 ผู้บริหารของหน่วยงานได้ กำหนดมาตรการ วิธีการ หรือขั้นตอน ควบคุมตรวจสอบการประเมินผลการ ปฏิบัติงานของข้าราชการเพิ่มมากขึ้น พร้อมกับกำหนดระยะเวลาในการ ดำเนินงานควบคุม และตรวจสอบการ ประเมินอย่างชัดเจน อีกทั้งการ ลงโทษข้าราชการที่ปฏิบัติงานขาด มาตรฐานมิให้เห็นอย่างชัดเจนหรือ เพิ่มมากขึ้น
	10.4 หน่วยงานฝึกอบรม และ พัฒนาบุคลากรในเรื่องการ รายงานและการประเมินผลเป็น ประจำ	10.4 ข้าราชการของหน่วยงานได้รับ การฝึกอบรม หรือพัฒนาในเรื่องการ รายงานและการประเมินผลอย่าง ต่อเนื่อง ทำให้เข้าใจเพิ่มมากขึ้น พร้อมก็นำความรู้ที่ได้จากการ ฝึกอบรม หรือการพัฒนานั้นไปปรับ ใช้อย่างชัดเจน

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการบริหาร จัดการที่เรียกว่า PAMS- POSDCoRB ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน	ตัวอย่างตัวชี้วัดตรง (หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยาย การดำเนินงานของตัวชี้วัดหลัก แต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น)	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ (หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ปรากฏออกมาที่ หน่วยงานต้องการ หรือตัวชี้วัดที่ แสดงถึงความสำเร็จของตัวชี้วัดตรง)
	10.5 ผู้บริหารของหน่วยงานเห็น ถึงความสำคัญและความจำเป็น ของการรายงานและการ ประเมินผลภายในหน่วยงาน	10.5 ผู้บริหารของหน่วยงานได้ ควบคุมดูแลข้าราชการในเรื่องการ รายงานและการประเมินผลภายใน หน่วยงานอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง อีกทั้งผู้บริหารได้นำผลการรายงาน และการประเมินผลของบุคลากรมาใช้ ประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้น ตำแหน่งของข้าราชการด้วย
11. การงบประมาณ (Budgeting)	11.1 หน่วยงานประกาศ เปิดเผย หรือประชาสัมพันธ์งบประมาณ ของหน่วยงานต่อสาธารณะอย่าง ต่อเนื่อง	11.1 ข้าราชการของหน่วยงาน ประชาชน และหน่วยงานภายนอกได้ ทราบและเข้าใจงบประมาณ และ รายรับรายจ่ายของหน่วยงานเป็น ประจำ
	11.2 หน่วยงานใช้จ่าย งบประมาณอย่างประหยัด คุ่มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด	11.2 หน่วยงานและข้าราชการของ หน่วยงานได้ใช้จ่ายงบประมาณตาม วัตถุประสงค์ของกิจกรรมหรือ โครงการด้วยความระมัดระวังเพิ่ม มากขึ้น นอกจากนั้น การร้องเรียน เรื่องงบประมาณลดน้อยลง

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการบริหาร จัดการที่เรียกว่า PAMS- POSDCoRB ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง (หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยาย การดำเนินงานของตัวชี้วัดหลัก แต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น)	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ (หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ปรากฏออกมาที่ หน่วยงานต้องการ หรือตัวชี้วัดที่ แสดงถึงความสำเร็จของตัวชี้วัดรอง)
	11.3 หน่วยงานมีระบบการ ควบคุม และการตรวจสอบการ ใช้จ่ายงบประมาณอย่างเข้มงวด	11.3 หน่วยงานได้นำกฎหมาย กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการควบคุม และการ ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณมา ใช้บังคับอย่างจริงจังเพิ่มมากขึ้น พร้อมกันนั้น ได้กำหนดมาตรการ และประชาสัมพันธ์ระบบการควบคุม และการตรวจสอบการใช้จ่าย งบประมาณอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งการ ลงโทษข้าราชการที่ทุจริตในการใช้ จ่ายงบประมาณมีเพิ่มมากขึ้น
	11.4 หน่วยงานยึดถือกฎระเบียบ ในการใช้จ่ายงบประมาณอย่าง เคร่งครัด	11.4 ผู้บริหารของหน่วยงานได้ ควบคุมดูแลการใช้จ่ายงบประมาณ ของข้าราชการอย่างเข้มงวด และ ข้าราชการได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบ การใช้จ่ายงบประมาณอย่างเคร่งครัด
	11.5 ผู้บริหารของหน่วยงานมีจิต ความสามารถสูงในการขอ งบประมาณ หรือหาแหล่ง งบประมาณเพิ่มเติม	11.5 หน่วยงานและข้าราชการของ หน่วยงานได้รับงบประมาณ และมี แหล่งงบประมาณเพิ่มมากขึ้น อีกทั้ง หน่วยงานมีปัญหาด้านการขาดแคลน งบประมาณลดน้อยลง

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2552: 63-65) ในหนังสือ เรื่อง “การบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐ : การวิเคราะห์เปรียบเทียบตัวชี้วัด” ได้วิเคราะห์เปรียบเทียบภาพรวมตัวชี้วัดการบริหารจัดการ 5 ตัว/ชุดตัวชี้วัด พบว่า เมื่อจัดแบ่งตามด้านวัตถุและจิตใจ ตัวชี้วัดการบริหารจัดการหรือตัวชี้วัดหลักทั้ง 5 ตัว/ชุดตัวชี้วัด ล้วนให้ความสำคัญกับด้านวัตถุมากกว่าด้านจิตใจ กล่าวคือ (1) 11M หรือตัวชี้วัดที่เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่ประกอบด้วย 11 ปัจจัย ได้เน้นด้านวัตถุมากถึง 10 ปัจจัย ขณะที่เน้นด้านจิตใจเพียง 1 ปัจจัย คือ คุณธรรมหรือจริยธรรมเท่านั้น (2) PAMS-POSDCoRB หรือตัวชี้วัดที่เป็นกระบวนการ หรือตัวชี้วัดที่เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่ประกอบด้วย 11 ขั้นตอน/ด้าน ได้เน้นด้านวัตถุ 9 ด้าน และเน้นด้านจิตใจเพียง 2 ด้าน คือ ด้านการบริหารคุณธรรม และด้านการบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (3) SWOT หรือตัวชี้วัดที่เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่ประกอบด้วย 4 ปัจจัย ได้เน้นด้านวัตถุทั้ง 4 ปัจจัย (4) Benchmarking หรือตัวชี้วัดที่ประกอบด้วย 5 ด้าน ได้เน้นด้านวัตถุทั้ง 5 ด้าน และ (5) Balanced Scorecard หรือตัวชี้วัดที่ประกอบด้วย 4 ด้าน ได้เน้นด้านวัตถุ 3 ด้าน และเน้นด้านจิตใจ 1 ด้าน คือ ด้านการเรียนรู้และการเจริญเติบโต ในเวลาเดียวกัน ถ้าจัดแบ่งตามงาน เงิน คน และคุณธรรม พบว่า (1) 11M และ (2) PAMS-POSDCoRB ครอบคลุมครบทั้งด้านงาน เงิน คน และคุณธรรม ในขณะที่ (3) SWOT และ (4) Benchmarking ครอบคลุมเฉพาะด้านงานเท่านั้น ส่วน (5) Balanced Scorecard ครอบคลุมด้านงาน เงิน และคน โดยไม่ครอบคลุมด้านคุณธรรม อย่างไรก็ตาม การจัดแบ่งตัวชี้วัดการบริหารจัดการแต่ละตัวดังกล่าวนี้ อาจแตกต่างกันได้ขึ้นอยู่กับมุมมองของแต่ละคน ดังแสดงไว้ในตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 การวิเคราะห์เปรียบเทียบภาพรวมกรอบแนวคิด หรือตัวชี้วัดการบริหารจัดการ 5 ตัว/
ชุดตัวชี้วัด จำแนกตามปัจจัยด้านวัตถุ และด้านจิตใจ รวมทั้งงาน เงิน คน และคุณธรรม

กรอบแนวคิด หรือตัวชี้วัด	ปัจจัยด้านวัตถุ				ปัจจัยด้าน จิตใจ
	งาน (Management)	เงิน (Money)	คน (Man)	คุณธรรม (Morality)	
การบริหาร จัดการ 5 ตัว/ ชุดตัวชี้วัด					
1. 11M	(3) การบริหารงานทั่วไป	(2) การ	(1) การ	(5) การ	
หรือตัวชี้วัด	(Management) (4) การบริหารวัสดุ	บริหารงบ	บริหาร	บริหาร	
ที่เป็นปัจจัย	อุปกรณ์ (Material) (6) การให้บริการ	ประมาณ	ทรัพยากร	คุณธรรม	
ที่มีส่วนสำคัญ	ประชาชน (Market) (7) การบริหาร	(Money)	มนุษย์	(Morality)	
ต่อการบริหาร	ข่าวสาร หรือข้อมูลข่าวสาร (Message)		(Man)		
จัดการ 11	(8) วิธีการ ระเบียบ แบบแผน หรือ				
ปัจจัย	เทคนิค (Method) (9) การบริหารเวลา				
	หรือกรอบเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงาน				
	(Minute) (10) การประสานงาน หรือ				
	การประนีประนอม (Mediation) และ				
	(11) การวัดผล หรือการประเมินผลการ				
	ปฏิบัติงาน (Measurement)				

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

กรอบแนวคิด หรือตัวชี้วัด	ปัจจัยด้านวัตถุ				ปัจจัยด้าน จิตใจ
	งาน (Management)	เงิน (Money)	คน (Man)	คุณธรรม (Morality)	
การบริหาร จัดการ 5 ตัว/ ชุดตัวชี้วัด					
2. PAMS- POSDCoRB หรือตัวชี้วัด ที่เป็น กระบวนการ หรือตัวชี้วัด ที่เป็นปัจจัย ที่มีส่วน สำคัญต่อ การบริหาร จัดการ 11 ด้าน/ขั้นตอน	(1) การบริหารนโยบาย (Policy) (2) การ บริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัด องค์การ (Organizing) (8) การ อำนวยการ (Directing) (9) การ ประสานงาน (Coordinating) และ (10) การรายงาน (Reporting)	(11) การงบประมาณ (Budget ing)	(7) การบริหาร ทรัพยากร มนุษย์ (Staffing)	(3) การ บริหาร คุณธรรม (Morality) (4) การ บริหารที่ เกี่ยวข้องกับ สังคม (Society)	
3. SWOT 4 ปัจจัย	(1) จุดแข็ง (Strength) คือ ข้อดี หรือ ปัจจัยที่สนับสนุนภายในหน่วยงาน (2) จุดอ่อน (Weakness) คือ ข้อด้อย หรือ ปัจจัยที่ไม่สนับสนุนภายในหน่วยงาน (3) โอกาส (Opportunity) คือ ข้อดี หรือ ปัจจัยที่สนับสนุนภายนอกหน่วยงาน และ (4) ข้อจำกัดหรืออุปสรรค (Threat) คือ ข้อด้อย หรือปัจจัยที่ไม่สนับสนุน ภายนอกหน่วยงาน				

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

กรอบแนวคิด หรือตัวชี้วัด	ปัจจัยด้านวัตถุ				ปัจจัยด้าน จิตใจ
	งาน (Management)	เงิน (Money)	คน (Man)	คุณธรรม (Morality)	
การบริหาร จัดการ 5 ตัว/ ชุดตัวชี้วัด					
4. Bench- marking 5 ด้าน	(1) การปฏิบัติงานหรือผลของการ ปฏิบัติงาน (2) กระบวนการดำเนินงาน (3) ผลลัพธ์ (4) ความพึงพอใจของ ผู้รับบริการ และ (5) ยุทธศาสตร์				
5. Balanced Scorecard 4 ด้าน	(1) ภายนอกองค์กร เช่น ประชาชน ผู้รับบริการ และ (2) ภายในองค์กร เช่น กระบวนการบริหารงานภายใน หน่วยงาน	(4) การเงิน	(3) การ เรียนรู้และ การเจริญ เติบโต		

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบภาพรวมกรอบแนวคิด หรือตัวชี้วัดการบริหารจัดการ 5 ตัว โดยจัดแบ่งตามแนวทางหรือมรรควิธี (means) และจุดหมายปลายทาง (end (s)) รวมทั้งปัจจัยนำเข้า (input) กระบวนการ (process) และปัจจัยนำออก (output) พบว่า (1) 11M ที่ประกอบด้วย 11 ปัจจัย ถือว่าเป็นกรอบแนวคิด หรือตัวชี้วัดที่เป็นปัจจัยนำเข้า หรือตัวชี้วัดที่เป็นแนวทางหรือมรรควิธี (2) PAMS-POSDCoRB ที่ประกอบด้วย 11 ขั้นตอน/ด้าน ถือว่าเป็นตัวชี้วัดที่เป็นกระบวนการ หรือตัวชี้วัดที่เป็นแนวทางหรือมรรควิธี (3) SWOT ที่ประกอบด้วย 4 ปัจจัย ถือว่าเป็นตัวชี้วัดที่เป็นปัจจัยนำเข้า หรือตัวชี้วัดที่เป็นแนวทางหรือมรรควิธี (4) Benchmarking ที่ประกอบด้วย 5 ด้าน ถือว่าเป็นตัวชี้วัดที่เป็นแนวทางหรือมรรควิธี และ (5) Balanced Scorecard ที่ประกอบด้วย 4 ด้าน ถือว่าเป็นตัวชี้วัดที่เป็นแนวทางหรือมรรควิธี เป็นที่น่าสังเกตว่า กรอบแนวคิด หรือตัวชี้วัดการบริหารจัดการทั้ง 5 ตัวนี้ล้วนมีลักษณะร่วม หรือปัจจัยร่วม (common factors) เดียวกัน คือ ล้วนเป็นกรอบแนวคิด หรือตัวชี้วัดที่เป็นแนวทาง หรือมรรควิธี อย่างไรก็ตาม การจัดแบ่งตัวชี้วัดการบริหารจัดการแต่ละตัวดังกล่าวนี้ อาจแตกต่างกันได้ ขึ้นอยู่กับมุมมองของแต่ละคน ดังแสดงไว้ในตารางที่ 2.3

ตารางที่ 2.3 การวิเคราะห์เปรียบเทียบภาพรวมกรอบแนวคิด หรือตัวชี้วัดการบริหารจัดการ (ตัวชี้วัดหลัก) 5 ตัว/ชุดตัวชี้วัด จำแนกตามแนวทาง หรือมรรควิธี และจุดหมายปลายทาง รวมทั้งปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และปัจจัยนำออก

กรอบแนวคิด หรือตัวชี้วัด การบริหารจัดการ (ตัวชี้วัดหลัก) 5 ตัว/ชุดตัวชี้วัด	แนวทางหรือมรรควิธี (means) → จุดหมายปลายทาง (end)		
	ปัจจัยนำเข้า (input)	กระบวนการ (process)	ปัจจัยนำออก (output)
1. 11M	✓	✓	
2. PAMS-POSDCoRB	✓		✓
3. SWOT	✓	✓	
4. Benchmarking	✓		
5. Balanced Scorecard	✓		

สรุป จากศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB ของ วิรัช วิรชนิภาวรรณ ทำให้ผู้ศึกษาได้นำมากำหนดเป็นความหมายของ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB” หมายถึง กระบวนการบริหารจัดการซึ่งนำมาปรับใช้เป็นกรอบแนวคิดหลัก ในการศึกษาครั้งนี้ โดยประกอบด้วย 11 ด้าน ได้แก่ ด้าน (1) การบริหารนโยบาย (Policy) (2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) (3) การบริหารคุณธรรม (Morality) (4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) (5) การวางแผน (Planning) (6) การบริหารองค์กร (Organizing) (7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยการ (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) (10) การรายงาน (Reporting) และ (11) การงบประมาณ (Budgeting)

หลังจากการผู้ศึกษาได้ทำการเปรียบเทียบกรอบแนวคิดตามตารางที่ 2.1-2.3 แล้วพบว่า กรอบแนวคิด PAMS-POSDCoRB ครอบคลุมขั้นตอน หรือกระบวนการของการบริหารจัดการ อย่างครบถ้วน ชัดเจน และเข้าใจง่ายกว่ากรอบแนวคิดอื่น ซึ่งจะเห็นได้จากกรอบแนวคิด 11M และ SWOT เป็นการบริหารจัดการที่เน้นการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของหน่วยงานที่แบ่งเป็นปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ขณะที่กรอบแนวคิด Benchmarking เป็นการบริหารจัดการที่เน้นการเปรียบเทียบคุณภาพของผลผลิตและการให้บริการระหว่างหน่วยงาน ส่วนกรอบแนวคิด Balanced

scorecard เป็นการบริหารจัดการที่เน้นความสมดุลของตัวชี้วัด หรือเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ และการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงนำ กรอบแนวคิด PAMS-POSDCoRB มาปรับใช้เป็นกรอบแนวคิด ในการศึกษาครั้งนี้ เนื่องจากเป็นกรอบแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ การวิจัยที่ทำการศึกษา ยกตัวอย่างเช่น การวิเคราะห์ปัญหา และการวิเคราะห์การพัฒนาการบริหาร จัดการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ในจังหวัดนครนายก เป็นต้น โดย นำมาประยุกต์ใช้กับการพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกได้ง่าย นอกจากนี้ กรอบ แนวคิดนี้ยังได้มีการปรับปรุง และมีการตีพิมพ์เผยแพร่ทางวิชาการอย่างกว้างขวางพอสมควร

3. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหา และการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ

เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยที่ให้ความสำคัญกับเรื่องปัญหา และการ พัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ ผู้ศึกษาจึงได้ทบทวนวรรณกรรมโดยค้นคว้าและ รวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับปัญหา และการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ เฉพาะที่สำคัญ ตรงประเด็น และนำไปปรับใช้ในบทที่ 5 มีดังนี้

พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2540 ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน สรุปลงสาระสำคัญได้ว่า งานของชาตินั้นเป็นงานที่กว้างขวาง ประกอบด้วยงานทุกด้านทุกระดับอันสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องถึงกันหมดโดยแต่ละอย่างต่างต้องอาศัย และเกื้อกูลสนับสนุนกันอย่างสอดคล้องพอเหมาะพอควร จึงจะสัมฤทธิ์ผลที่ทำให้ชาติบ้านเมืองมั่นคง และเจริญก้าวหน้าไปได้ ดังนั้น ข้าราชการผู้ปฏิบัติบริหารงานของแผ่นดิน จึงต้องพยายามปฏิบัติตน ปฏิบัติงานให้สัมพันธ์ประสานกับบุคคลอื่นให้ได้

พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่พระราชทาน เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2542 ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน (อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2553: 220) ใน หนังสือ เรื่อง “หลักการและเทคนิคการเขียนงานวิจัย วิทยานิพนธ์ และรายงาน” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพช)) ที่สรุปลงสาระสำคัญได้ว่า การควบคุม และตรวจสอบเงินแผ่นดินเป็นสิ่งสำคัญ และจำเป็นเพราะเงินแผ่นดินนั้นคือเงินของประเทศชาติ ผู้ทำงานนี้จึงต้องกำหนดแน่วแน่ใจอยู่เป็น นิติที่จะปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบของตนด้วยความอุตสาหพยายาม ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และด้วยความละเอียดถี่ถ้วนระมัดระวังอย่างเต็มที่ เพื่อมิให้เกิดความผิดพลาดพลั้งเสียหายและให้มั่นใจ ได้ว่าการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินได้เป็นไปโดยบริสุทธิ์และบังเกิดผลประโยชน์เต็มเม็ดเต็มหน่วย

วิณา มโนหมั่นศรัทธา (2548: 132) ในวิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง “การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของกรุงเทพมหานคร” ที่สรุปสาระสำคัญได้ว่าการบริหารจัดการของกรุงเทพมหานครควรเป็นไปในทิศทางที่เอื้อประโยชน์ต่อส่วนรวมให้มากที่สุด และมีเป้าหมายหรือค่านึงถึงประชาชนเพิ่มมากขึ้น

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549: 137-140) ในหนังสือ เรื่อง “แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ : การประยุกต์ และการพัฒนา” ที่ให้ความสำคัญกับการประยุกต์ใช้เป็นแบบอย่างที่ดีของผู้บริหาร โดยได้นำเสนอไว้ 10 ประการ ซึ่งมีสาระสำคัญประการหนึ่งสรุปได้ว่า ต้องเป็นคนสุจริต และไม่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตอย่างเด็ดขาดโดยละเว้นความชั่ว และแสดงออกให้เห็นอย่างชัดเจนอย่างต่อเนื่อง เช่น ไม่เรียกร้องหรือรับสินเงินทอง รับผลประโยชน์ในทางมิชอบ และไม่ปกป้องคุ้มครองช่วยเหลือผู้ได้บังคับบัญชาที่ทุจริต

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 74 ที่สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ว่า บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนาจความสะอาด และให้บริการประชาชน

อาทร สิงห์เลื่อน (2550: 172) ในวิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง “การพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์” ที่สรุปสาระสำคัญได้ว่า กรมธนารักษ์ควรปลูกฝังหรือฝึกอบรมให้บุคลากรทุกระดับเป็นประจำ

บัญญัติ พุ่มพันธ์ (2551: 43) ในหนังสือ เรื่อง “อปท. ของเรา : ท้องถิ่นของเรา” (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์) มีความเห็นสรุปได้ว่า การติดตาม ตรวจสอบ และรายงานผลการดำเนินงาน เป็นภารกิจสำคัญที่ต้องมีอยู่ในทุกขั้นตอน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2552: คำนำ) ในหนังสือ เรื่อง “แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ : การประยุกต์ และการพัฒนา” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร) ที่ให้ความสำคัญกับภาพรวมการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของไทย ไว้ว่า การปรับขนาดของหน่วยงานของรัฐให้เล็กลงเป็นลักษณะของจีวแต่แจ้ว

กมนตรรสน์ พิงถนอม (2553: 168) ในวิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง “การวิเคราะห์การบริหารจัดการด้านข้อมูลข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบลมหาสวัสดิ์ ในอำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม” ที่สรุปสาระสำคัญได้ว่า นายกองค้การบริหารส่วนตำบล

มหาสวัสดิ์ควรมีแผนงานที่ชัดเจน และต่อเนื่องในเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน พร้อมทั้งควรสนับสนุนให้ผู้บริหารทุกระดับเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องดังกล่าวด้วยอย่างจริงจัง

จอห์น ดี. มิลเล็ท (John D. Millet) (1954: 397) ในหนังสือ เรื่อง “Management in the Public Service: The Quest for Effective Performance” ที่สรุปสาระสำคัญได้ว่า หน่วยงานควรกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานให้ประชาชนทุกคนได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

ฟอ์นารอฟ (Fornaroff) (1980: 104) ในหนังสือ เรื่อง “Community Involvement in Health System for Primary Health Care” ที่สรุปสาระสำคัญได้ว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดนโยบาย รวมถึงการตัดสินใจในการกำหนดเป้าหมาย ตลอดจนการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน การใช้บริการจากโครงการ และการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์

เซอร์จิโอวานนิ (Sergiovanni) (1983: 331-336) ในหนังสือ เรื่อง “Educational Leadership” ที่สรุปสาระสำคัญได้ว่า การบริหารคนของผู้นำต้องมอบหมายงานให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ

สรุป ผู้ศึกษาได้ทำการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเกี่ยวกับปัญหา และการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุของนักวิชาการหลายคนดังกล่าวข้างต้น โดยผู้ศึกษาได้นำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการศึกษาปัญหา และการพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุในจังหวัดนครนายก รวมตลอดทั้งการนำไปใช้ในการสร้างแบบสอบถาม และการอภิปรายผลในบทที่ 5 ด้วย

4. ความเป็นมา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์

ในส่วนการศึกษาความเป็นมา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์ ผู้ศึกษาแบ่งออกเป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ (1) ความเป็นมา (2) ความเป็นมาของกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ และ (3) โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

4.1 ความเป็นมา กรมธนารักษ์ได้รับการก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2476 ตรงกับรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) โดยรวมกรมที่มีหน้าที่สำคัญ ๆ ไว้ถึง 4 กรม ด้วยกัน คือ

1. กรมกษาปณ์สิทธิการ ก่อตั้งขึ้นเนื่องจากเมื่อปี พ.ศ. 2400 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) เนื่องจากทรงมีพระราชดำริที่จะจัดตั้งโรงกษาปณ์ทำเหรียญแบบขึ้นตามลักษณะสากลนิยมใช้แทนเงินพดด้วง จึงมีพระราชกระแสรับสั่งให้คณะทูตไทยที่ส่งไปเจริญ

ทางพระราชไมตรีกับประเทศอังกฤษ จัดซื้อเครื่องทำเงินมาถวาย และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สร้างโรงงานขึ้นในพระบรมมหาราชวัง โดยได้ติดตั้งเครื่องจักรเสร็จเรียบร้อยเมื่อต้นปี พ.ศ. 2403 พระราชทานนามว่า “โรงกระสาปณ์สิทธิการ” ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น “กรมกระสาปณ์” และ เป็น “กองกษาปณ์” และเป็น “สำนักกษาปณ์” ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2554)

2. กรมพระคลังมหาสมบัติ เดิมมีชื่อเรียกว่า “กรมเก็บ” ขึ้นกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นพระคลังแผ่นดินสำหรับรับจ่ายและรักษาพระราชทรัพย์ทั้งปวงในกรุงเทพมหานคร และเป็นต้นเรื่องรับส่งเงินแผ่นดินถึงพระคลังในหัวเมืองทั่วราชอาณาจักร ต่อมาในปี พ.ศ. 2455 จึงได้เปลี่ยนชื่อจากกรมเก็บเป็นกรมพระคลังมหาสมบัติ

3. กรมเงินตรา กำเนิดขึ้นโดยประกาศพระราชบัญญัติธนบัตร พ.ศ. 2445 โดยรัฐออกเงินกระดาษรูปตัวสัญญาใช้เงินตามกฎหมายเรียกว่า “ธนบัตร” โดยสัญญาจะจ่ายเงินให้แก่ผู้นำตัวมาขึ้นทันที เจ้าพนักงานผู้ออกธนบัตรและผู้รับจ่ายเงินขึ้นธนบัตรให้เรียกว่า “กรมธนบัตร”

ในปี พ.ศ. 2452 กรมธนบัตร ได้โอนไปขึ้นกับกรมตำรวจและกรมสารบัญชี ซึ่งภายหลังได้ชื่อใหม่ว่ากรมบัญชีกลาง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2471 จึงได้เปลี่ยนชื่อจาก “กรมธนบัตร” เป็น “กรมเงินตรา” เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบกรมในกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2476 แล้ว กรมเงินตราได้ลดฐานะลงเป็น กองเงินตรา สังกัดกรมพระคลัง โดยมีหน้าที่เกี่ยวกับธนบัตรและเหรียญกษาปณ์

ต่อมาเมื่อได้จัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2485 กิจการเกี่ยวกับธนบัตรจึงเป็นหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยหน้าที่ของกองเงินตราไปอยู่กับฝ่ายออกบัตรธนาคาร กรมเงินตราจึงพ้นไปจากกรมธนารักษ์

4. กรมรักษาที่หลวงและกัลปนา สำหรับกรมสุดท้ายที่ได้ถูกยุบรวมมาอยู่ในสังกัดกรมพระคลังคือ “กรมรักษาที่หลวงและกัลปนา” มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการเงินในพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและเกี่ยวกับพระราชทรัพย์ของบรมวงศ์ และดูแลที่ดิน ซึ่งมีผู้อุทิศแต่ประโยชน์ให้วัดหรือพระศาสนา ซึ่งเรียกว่า “ที่กัลปนา” อีกด้วย แต่ปัจจุบันเป็นหน้าที่ของกรมการศาสนาเป็นผู้ดูแล จากการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ได้มีการโอนสำนักประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย มาสังกัดกรมธนารักษ์ ตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม 2545

ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบกรมในกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2476 ซึ่งแต่เดิมใช้ชื่อว่า กรมพระคลัง และได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมคลัง เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2476 ตามพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการ สำนักงานและกรมในกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2495 จากนั้น ได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2495 จึงได้เปลี่ยนชื่อจากกรมคลัง เป็น “กรมธนารักษ์” เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2495 トラจนถึงปัจจุบัน

(พ.ศ. 2554) โดยมีสถานที่ทำการอยู่ในบริเวณกระทรวงการคลัง ถนนพระราม 6 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400

4.2 ความเป็นมาของกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ผู้ศึกษาได้ศึกษาประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านที่ราชพัสดุ สรุปได้ ดังนี้ (อ้างอิง วิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ (2539: 6-11) ในเอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุและแนวความคิดในการปฏิรูปการบริหารงานที่ราชพัสดุเพื่อความมั่นคงและเป็นธรรมในสังคม”) (ไม่ปรากฏจังหวัดและสำนักพิมพ์)

สมัยสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ที่บ้านเมืองใช้ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ดินในประเทศทั้งหมดเป็นสิทธิเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์ที่จะยกให้แก่ผู้ใดก็ได้ เช่น ให้ข้าราชการเป็นบำเหน็จความดีความชอบ หรือให้ราษฎรเข้าทำกิน แต่อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์ก็ยังทรงมีสิทธิที่จะเรียกคืนเมื่อใดก็ได้ ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะแบ่งว่าที่ดินใดเป็นที่ราชพัสดุหรือเป็นของราษฎร รวมทั้งไม่จำเป็นต้องสงวนหวงห้ามที่ดินไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ เพราะว่าพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะเวนคืนที่ดินกลับมาใช้ประโยชน์ในราชการหรือกิจการสาธารณะเมื่อใดก็ได้

เมื่อมีระบบกฎหมายของประเทศไทยได้ยินยอมให้ราษฎรถือสิทธิในที่ดินได้เอง การแบ่งแยกประเภทที่ดินของรัฐและการจัดการที่ดินของรัฐเพื่อสำรองไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ จึงเริ่มจะมีความจำเป็นมากยิ่งขึ้น โดยที่ดินที่อยู่ในกิจการของรัฐบาลได้มีการตราพระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ ร.ศ. 109 (พ.ศ. 2433) ขึ้นใช้บังคับ โดยมีกรมราชพัสดุอยู่ในสังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง กล่าวคือ กรมราชพัสดุจะทำหน้าที่รักษาทรัพย์สินที่มีไว้ใช้หรือสงวนไว้ใช้ราชการ และเสนอบริการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีอำนาจในการขายที่ดินและตึกของหลวงได้ ส่วนที่เหลือจะให้กรมราชพัสดุนำไปจัดการรักษาและจัดเก็บค่าเช่าส่งเงินเข้างบประมาณแผ่นดิน

พระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ ร.ศ. 109 นี้ได้มีบัญญัติที่ชัดเจนว่าที่ดินและที่ดินของหลวงประเภทใดบ้างที่อยู่ในอำนาจจัดการรักษาของกรมราชพัสดุ ดังนั้น กระทรวงและกรมต่าง ๆ บางแห่ง ซึ่งปกครองรักษาทรัพย์สินไว้เองไม่ยินยอมส่งขึ้นทะเบียนให้กับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติและไม่ยินยอมส่งมอบให้กรมราชพัสดุนำไปจัดการให้ส่วนราชการอื่นแบ่งใช้ราชการ เสนอบริการกระทรวงการคลังมหาสมบัติจึงมีหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตรวบรวมบรรดาที่ดินหลวงมาขึ้นทะเบียนราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในการจัดแบ่งที่ดินให้ส่วนราชการต่าง ๆ ใช้ในราชการได้ และทรงมีพระบรมราชโองการเมื่อวันที่ 25 มีนาคม ร.ศ. 140 (พ.ศ. 2464) เห็นชอบโดยให้กระทรวงพระคลังมหา

สมบัติจัดการกับเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ได้ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงอาศัยพระราชโองการดังกล่าวออกกระเบียบว่าด้วยการปกครองและจัดหาประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช 2465 ออกมาใช้บังคับ และได้มีการปรับปรุงระเบียบดังกล่าวเรื่อยมาจนถึง พ.ศ. 2485 ซึ่งถือว่าเป็นระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับที่ราชพัสดุให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐขึ้นมาใช้บังคับอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 และพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายแผ่นดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2485 และกฎหมายว่าด้วยทางหลวง เป็นต้น ทำให้ส่วนราชการหลายหน่วยงานอ้างสิทธิในการปกครองดูแลที่ดินของรัฐ และได้แย่งอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานที่ราชพัสดุของกระทรวงการคลัง กล่าวคือ ในช่วงนี้ที่ราชพัสดุได้กระจายกระจายไปอยู่ภายใต้การปกครองดูแล ใช้ และจัดหาประโยชน์ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เหมือนที่เคยเป็นมาในอดีตในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เพราะว่ากระทรวง ทบวง กรม บางแห่งได้ปฏิเสธที่จะนำที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุโดยอ้างว่า พระบรมราชโองการฯ มิใช่กฎหมาย หากแต่เป็นคำสั่งภายในที่ใช้บังคับได้เฉพาะที่ดินที่อยู่ภายใต้การปกครองดูแลของกระทรวงการคลังเท่านั้น อีกทั้งระเบียบว่าด้วยการปกครองและจัดหาประโยชน์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ. 2485 ก็เป็นเพียงระเบียบของกระทรวงการคลัง จะนำมาใช้บังคับกับกระทรวงอื่นไม่ได้ นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2514 สภาบริหารคณะปฏิวัติได้พิจารณาข้อโต้แย้งของส่วนราชการต่าง ๆ เกี่ยวกับการปกครองดูแลที่ดินของรัฐแล้วมีมติเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2514 ตีความข้อกฎหมายว่า “กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจหน้าที่ในที่ราชพัสดุในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นอกจากจะเป็นที่ดินของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการคลังเองเท่านั้น” จึงทำให้ส่วนราชการบางแห่งมาทวงสิทธิในที่ดินราชพัสดุที่ขึ้นทะเบียนไว้กับกระทรวงการคลังแล้วให้ออนไปเป็นทรัพย์สินของจังหวัดแทน

เพื่อแก้ไขความสับสนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานที่ราชพัสดุดังกล่าว กระทรวงการคลังจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบที่ราชพัสดุด่อนคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติ และเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 16 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2518 ออกมาใช้บังคับในวันเดียวกัน โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ ดังนี้

1. เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เนื่องจากในปัจจุบัน (พ.ศ. 2518) นี้ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองดูแลรักษาที่ราชพัสดุให้เป็นไปโดยมี

ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติหลายประการ จึงให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบที่ราชพัสดุขึ้น โดยเฉพาะให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนี้ เพื่อการประหยัดและจัดปัญหาทางงานเข้าซ้อน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ขึ้น

2. เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ เนื่องจากได้มีกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองดูแลและบำรุงรักษา จัดหาประโยชน์และทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ สมควรแก้ไขอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 16 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ให้สอดคล้องกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น (ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ขึ้นมาใช้บังคับแทนประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 16 จนถึงทุกวันนี้ (พ.ศ. 2554))

4.3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ กรมธนารักษ์มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังนี้

4.3.1 สำนักกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยเงินตรา กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการเกี่ยวกับงานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา งานคดีปกครอง และงานคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรม ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.2 กลุ่มงานตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ดำเนินการกำกับดูแลการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบภายในให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานประจำปีที่กำหนดไว้ การจัดทำแผนการตรวจสอบประจำปี การตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชี การดำเนินงานและการปฏิบัติตามระเบียบ การจัดทำรายงานเสนอผู้บริหาร

4.3.3 กลุ่มพัฒนาระบบราชการ มีหน้าที่เกี่ยวกับการให้คำปรึกษา เปรียบเทียบ และกำกับดูแลการบริหารของหน่วยงานในสังกัดของส่วนราชการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 3/1) ติดตามและแก้ไขปัญหาในการดำเนินการหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม สนับสนุนดูแลการดำเนินการตามแผนปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดประสานการดำเนินงานกับคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) รวมทั้งการจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการพัฒนางานราชการของส่วนราชการเสนอต่อ ก.พ.ร.

4.3.4 สำนักพัฒนาธุรกิจและศักยภาพที่ราชพัสดุ มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานการใช้แนวคิดและรูปแบบโครงการของที่ราชพัสดุ และสนับสนุนการพัฒนาธุรกิจ ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาศักยภาพที่ราชพัสดุ จัดทำแผนเชิงกลยุทธ์ การพัฒนาและใช้ที่ราชพัสดุ ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลไทยในต่างประเทศ ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.5 สำนักบริหารที่ราชพัสดุกทม.มหานคร มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการปกครอง การดูแล การบำรุงรักษา และการพัฒนาศักยภาพที่ราชพัสดุในเขตกรุงเทพมหานคร ดำเนินการเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุ รวมทั้งจัดหาประโยชน์และทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ราชพัสดุในเขตกรุงเทพมหานคร ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.6 สำนักบริหารที่ราชพัสดุ 1-2 มีอำนาจหน้าที่ภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ ดำเนินการเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุรวมทั้งการจัดหาประโยชน์และทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.7 สำนักบริหารจัดการฐานข้อมูลที่ราชพัสดุ มีอำนาจหน้าที่จัดทำและบริหารฐานข้อมูลเกี่ยวกับทะเบียนหลักฐานที่ราชพัสดุ สำรวจรังวัดและจัดทำแผนที่ที่ราชพัสดุ ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.8 สำนักพัฒนาและบำรุงรักษาอาคารราชพัสดุ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานสถาปัตยกรรม งานวิศวกรรม และงานควบคุมการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเป็นที่ราชพัสดุปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.9 สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ (76พื้นที่) มีอำนาจหน้าที่ภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ ดำเนินการเกี่ยวกับการปกครองการดูแล การบำรุงรักษา และการพัฒนาศักยภาพที่ราชพัสดุ ดำเนินการเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุ รวมทั้งการจัดหาประโยชน์และทำนิติกรรมที่เกี่ยวข้องกับที่ราชพัสดุ ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินอื่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการและประสานงานเกี่ยวกับเงินคงคลังและเงินตราที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.10 กองแผนงาน มีอำนาจหน้าที่จัดทำและประสานแผนการปฏิบัติงานของกรมให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทของกระทรวง รวมทั้งเร่งรัดติดตามและประเมินผล การปฏิบัติงานของส่วนราชการในสังกัด จัดระบบการสำรวจการจัดเก็บและการรวบรวมสถิติข้อมูล

ของส่วนราชการในสังกัด ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.11 สำนักการคลัง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณของกรม ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย และหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุอาคารสถานที่ ยานพาหนะของกรม ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.12 ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ มีอำนาจหน้าที่วางแผนและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบสารสนเทศของกรม บริหารจัดการระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบเครือข่ายสื่อสารข้อมูลระหว่างส่วนราชการในสังกัด และหน่วยงานภายนอกเป็นศูนย์ระบบข้อมูล และการให้บริการข้อมูลสารสนเทศแก่หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอก ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.13 สำนักประเมินราคาทรัพย์สิน มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดราคาประเมินของอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินอื่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดราคาประเมินของอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินอื่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนามาตรฐานการประเมินราคาของอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินอื่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.14 สำนักทรัพย์สินมีค่าของแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ การบูรณะ และการเก็บรักษาทรัพย์สินมีค่าของแผ่นดิน จัดแสดงและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินมีค่าของแผ่นดิน จำหน่ายและแลกเปลี่ยนเงินตราของรัฐบาลไทยและของรัฐบาลต่างประเทศเพื่อส่งเสริมการสะสมเงินตรา ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชีการงบประมาณของเงินทุนหมุนเวียนและการแสดงเหรียญกษาปณ์และเงินตราไทย ตลอดจนปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

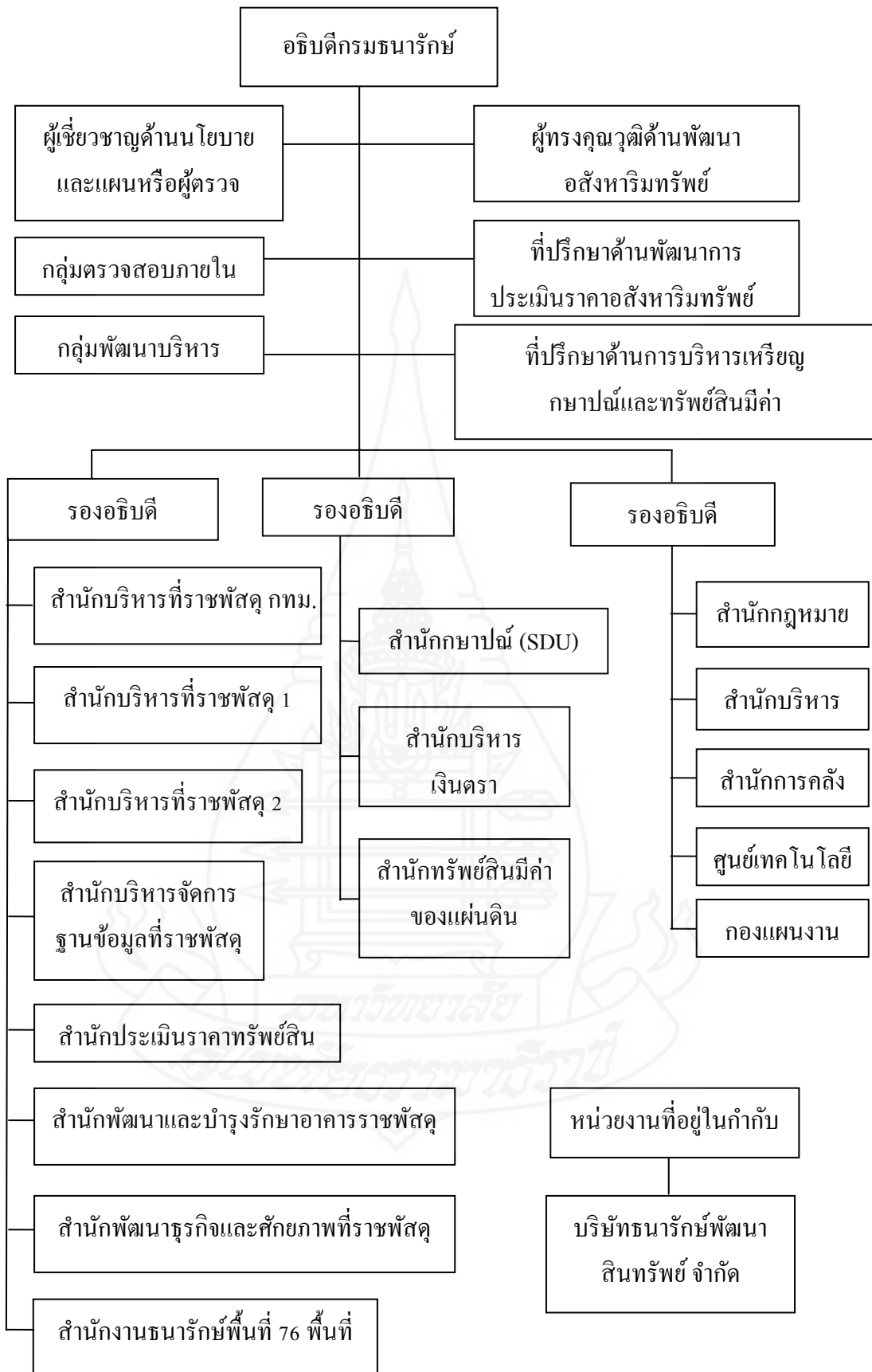
4.3.15 สำนักบริหารเงินตรา มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการรับจ่าย แลก การตรวจพิสูจน์ การเบิกจ่าย การรับส่ง และการเก็บรักษาเหรียญกษาปณ์ จัดทำ ควบคุม และตรวจสอบบัญชีเงินคงคลัง เช็คเงินผลประโยชน์ เช็คขัดข้องและใบนำส่งเงินของราชการ และการรับและนำส่งเช็คเงินผลประโยชน์ ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมการเบิกจ่าย การรับส่งเงินคงคลัง การออกเช็คสั่งจ่ายเงินคงคลัง การรับรองการจ่ายเงินคงคลัง การรับคืนเสดตมปฎิชาการ และการเก็บ

รักษาและเบิกจ่ายแสดงมป้อาการทะเบียนต่างด้าว บริหารจัดการเกี่ยวกับเหรียญกษาปณ์และเหรียญกษาปณ์ที่ระลึก ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพและมาตรฐานของส่วนราชการ ตลอดจนปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.16 สำนักบริหารกลาง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรมและราชการที่มีได้แยกให้เป็นหน้าที่ของสำนักหรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้รวมถึงการปฏิบัติงานสารบรรณของกรม ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและประสานราชการของกรม จัดระบบงานและบริหารงานบุคคลของกรม ดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรของกรม ตลอดจนบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องกับงานด้านเงินตราและที่ราชพัสดุ ดำเนินการเกี่ยวกับการเสริมสร้างวินัยและรักษาระบบคุณธรรมในการปฏิบัติงาน ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่กิจกรรมความรู้ความก้าวหน้า และผลงานของกรม ตลอดจนปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.17 สำนักกษาปณ์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการผลิตเหรียญกษาปณ์และเหรียญที่ระลึก และการจัดทำเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ เครื่องหมายตอบแทน และของสังฆปฏิบัติงานเกี่ยวกับการขุด การหลอม การทำลาย และการล้างตัวเหรียญกษาปณ์ ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการติดตั้ง ซ่อมแซมห้องมั่นคง และซ่อมแซมกุญแจตู้เก็บของส่วนราชการ ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการงบประมาณ ของเงินทุนหมุนเวียนการผลิตเหรียญกษาปณ์ และการทำของ ตลอดจนปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย





ภาพที่ 2.2 การแบ่งส่วนราชการของกรมชนารักษ์

สรุป กรมธนารักษ์มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ครอบคลุมงานด้านต่าง ๆ คือ (1) งานด้านที่ราชพัสดุ (2) งานด้านผลิตเหรียญกษาปณ์และของสังฆภัณฑ์ (3) งานด้านการบริหาร เงินตรา (4) งานด้านทรัพย์สินอันมีค่าของแผ่นดิน และ (5) งานด้านประเมินราคาทรัพย์สิน สำหรับ ในการศึกษาครั้งนี้เกี่ยวข้องกับงานด้านที่ราชพัสดุ โดยเฉพาะการพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ในจังหวัดนครนายก โดยกรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ปกครองดูแลรักษา จัดให้ใช้ประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ภาครัฐ ตามนัยของกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ผู้ศึกษาได้นำข้อมูลในหัวข้อนี้ไปใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการสร้างแบบสอบถาม รวมทั้ง การอภิปรายผล และการเสนอข้อเสนอนะในบทที่ 5

